

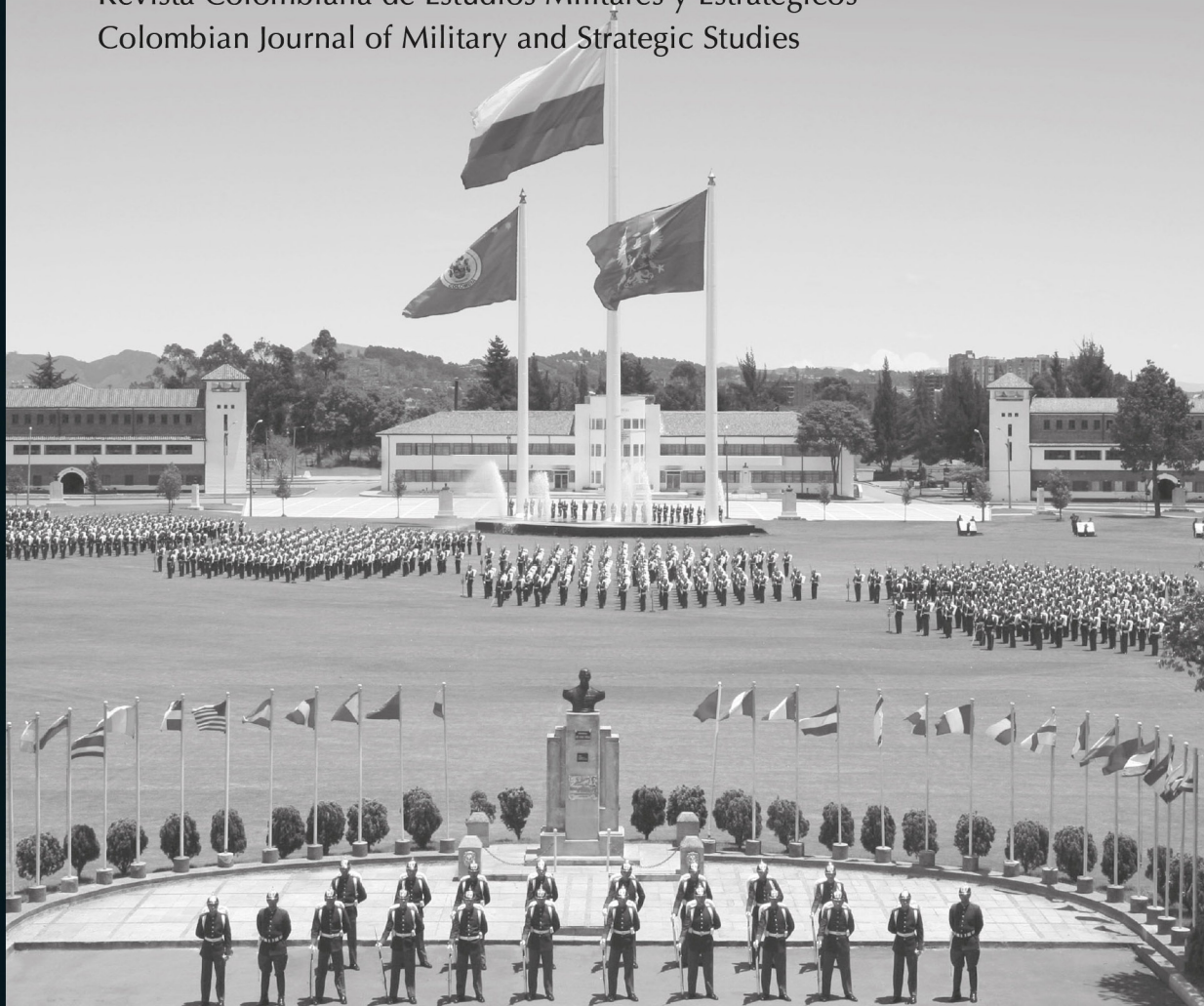
45

VOL. 22, NÚM. 45
ENE-MAR / 2024
BOGOTÁ D.C., COLOMBIA

Revista Científica

General José María Córdova

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



ESMIC
SELLO EDITORIAL

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 22, número 45, enero-marzo 2024

DIRECTIVOS

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

Brigadier General **Luis Fernando Salgado Romero**

Director

Coronel **Geovanni Andrés Cortes Molina**

Subdirector

Coronel **Oswaldo Manuel Mendez Lara**

Vicerrector Académico

Mayor **Jony Alejandro Zamora Gómez**

Jefe del Departamento de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación

INDEXADA EN

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



Miles Doctus

Esta página queda intencionalmente en blanco

Revista Científica

General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

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

Volumen 22, número 45, enero-marzo 2024

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

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

Manuel Alexis Bermúdez Tapia, PhD

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Felipe Rodrigues Martínez Basile, PhD

Instituto Federal de Sao Paulo, Brasil

Marcelo Saín, PhD

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Luis Alfonso Ramírez Peña, PhD

Universidad Santo Tomás, Colombia

Alessandra Ciurlo, PhD

Pontificia Universidad Gregoriana, Italia

María Catalina Monroy Hernández, PhD

Universidad del Rosario, Colombia

Nancy Nelly González Sanmiguel, PhD

Universidad Autónoma de Nuevo León, México

COMITÉ CIENTÍFICO

David Whetham, PhD

King's College London, Reino Unido

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

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:

www.revistacientificaesmic.com

Contacto:

revistacientifica@esmic.edu.co

EQUIPO EDITORIAL

Gerney Ríos González

Coordinador académico

Nicolás Rojas Sierra

Corrector de estilo

Angeluz Reyes Becerra

Traductora

Rubén Alberto Urriago Gutiérrez

Diseño y diagramación



Los artículos publicados por el Sello Editorial ESMIC y la Revista Científica General José María Córdova (Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos) son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: **Atribución - No Comercial - Sin Derivados**.

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, las Fuerzas Militares de Colombia o el Ministerio de Defensa Nacional.

INDEXACIÓN

La RCGJMC se encuentra incluida en los siguientes Sistemas de Indexación y Resumen (SIR): Scopus, Scimago Journal & Country Rank (SJR), DOAJ, Google Scholar, Publindex, SciELO Citation Index (WoS), SciELO, Redalyc, REDIB, Dialnet, 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 www.revistacientificaesmic.com

Tabla de contenido

Carta del Director de la Escuela Militar de Cadetes	1-3
Editorial: Diseño de futuro, intereses nacionales y política pública	5-6
Editorial: Future design, national interests and public policy <i>Giuseppe Kodjack VII Gangi-Guillen, Andres Eduardo Fernandez-Osorio y Marina Miron</i>	
DOSIER	
1. Crisis en las Galápagos. Estrategia de cobertura (hedging) de Ecuador ante Estados Unidos y China	9-32
Crisis in the Galapagos. Ecuador's hedging strategy vis-à-vis the United States and China <i>Liosday Landaburo y Daniel García-Sanz</i>	
2. Five factors for U.S. - Cuba Rapprochement	33-56
Cinco factores para el acercamiento entre E.E.U.U y Cuba <i>Pavel Terentev, Yulia Vlasova y Tatiana Vavichkina</i>	
3. Multilateralismo en la política exterior colombiana de 2018-2022, una lectura desde el realismo neoclásico	57-78
Multilateralism in Colombian foreign policy from 2018-2022, a view from neoclassical realism <i>Carlos Hernán González Parias, Lisbeth Katherine Duarte Herrera, Carlos Alberto Builes Tobón y Alexander Arango Avendaño</i>	
4. Los empresarios como actores de la gobernanza internacional en el contexto de la integración	79-108
Entrepreneurs as actors of the international governance in the context of integration <i>Desiderio López Niño y Edmé Alejandra López Bolaños</i>	
5. Haití: la gestión de su crisis bajo el mandato de la ONU	109-131
Haiti: Crisis management under UN mandate <i>Diana Ortega García, Carolina Yepes Hernández y Juan Camilo Mesa Bedoya</i>	
6. Hezbolá como delegado iraní y su progresiva expansión en América Latina	133-151
Hezbollah as an Iranian proxy and its progressive expansion in Latin America <i>Janiel David Melamed Visbal, César Niño y María Eugenia Gómez Arias</i>	

7.	La articulación de los litorales de Colombia como Zona Marítima Estratégica: un imperativo hidropolítico inaplazable	157-174
	The articulation of Colombia's coastlines as a strategic maritime zone: an urgent hydro-political imperative <i>Carlos Enrique Álvarez-Calderón, Andrés Julián Trujillo Rosero y Jorge Alfonso García Torres</i>	
8.	Muertes violentas durante y después de la pandemia en Colombia: un análisis mediante inteligencia artificial	175-197
	Violent deaths during and after the pandemic in Colombia: an artificial intelligence análisis <i>Tomás José Fontalvo Herrera, Ana Gabriela Banquez Maturana y Fabio Mejía Zambrano</i>	
9.	Seguridad y legislación frente a amenazas al sistema de agua potable en España	199-218
	Security and legislation against threats to the drinking water system in Spain <i>Adrián Nicolás Marchal González</i>	
10.	La Resolución 1325 de 2000: su implementación en España y la OTAN	219-236
	Resolution 1325 (2000): Its implementation in Spain and NATO <i>Misael Tirado Acero, Ximena Andrea Cujabante-Villamil y Humberto Librado Castillo</i>	
11.	La seguridad humana y su implementación en la operación de las Fuerzas Armadas: análisis documental	237-258
	Human security and its implementation in Armed Forces operation: a documentary análisis <i>José María Luque Juárez</i>	



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

Volumen 22, número 45, enero-marzo 2024, pp. 1-3

<https://doi.org/10.21830/19006586.1356>

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

Letter from the Director of the Escuela Militar de Cadetes
“General José María Córdova”

Brigadier General **Luis Fernando Salgado Romero**

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

Como director de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” (ESMIC), Alma Mater de la formación de los hombres y mujeres futuros oficiales del Ejército Nacional de Colombia e institución de educación superior (IES) acreditada en Alta Calidad por el Ministerio de Educación Nacional, tengo el honor de presentar a nuestros lectores el volumen 22 de la *Revista Científica General José María Córdova* (RCGJMC), nuestra publicación insignia, correspondiente a 2024.

Este volumen está compuesto por cuatro dossieres temáticos que se desarrollarán en los números 45 (enero-marzo, a cargo de la Universidad Nebrija); 46 (abril-junio, a cargo de El Colegio de México); 47 (julio-septiembre, a cargo de la Universidad Militar Nueva Granada y el Politécnico Grancolombiano), y 48 (octubre-diciembre, a cargo de la Universidad de Barcelona).

En 2023, la RCGJMC cumplió veinte años de labores como publicación referente en la región de Iberoamérica y el Caribe sobre Estudios Militares y Estratégicos. Con el respaldo de calidad y responsabilidad académica del Sello Editorial ESMIC, logramos el cumplimiento progresivo de los más altos estándares nacionales, regionales e internacionales que han permitido que la revista continúe escalando en los más eminentes sistemas de indexación y resumen (SIR).

En efecto, en 2023, además de ver aceptada nuestra publicación en el insigne Catálogo 2.0 de Latindex, mejoramos nuestra posición en las métricas del Scimago Journal & Country Rank (SJR) de Scopus-Elsevier. En la gran área del conocimiento en Ciencias Sociales, por

ejemplo, la RCGJMC se ubica en el puesto 18 de 54 revistas colombianas; en el 133 de 346 de las revistas en Latinoamérica; en el 293 de 751 de las revistas en Iberoamérica, y en el 4.374 de 7.720 revistas a nivel mundial (SJR, 2024).

La RCGJMC, por otra parte, ha continuado su reconocimiento por el Scimago Journal & Country Rank (SJR) en siete diferentes categorías.

1. En la categoría Derecho, posicionada en cuartil 2 (Q2) y ubicada en el quinto puesto entre doce revistas en Colombia.
2. En la categoría Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, en cuartil 3 (Q3) y situada en el segundo puesto entre solo cinco revistas en Colombia (SJR, 2024).
3. En la categoría Sociología y Ciencias Políticas, en cuartil 3 (Q3) y ubicada en el cuarto puesto entre solo once revistas en Colombia.
4. En la categoría Ciencias Sociales (misceláneas), en cuartil 3 (Q3) y situada en el quinto puesto entre solo trece revistas en Colombia (SJR, 2024).
5. En la categoría Investigación en Seguridad, en cuartil 3 (Q3) y ubicada como la única revista en Colombia.
6. En la categoría Seguridad, Riesgo, Confiabilidad y Calidad, en cuartil 3 (Q3) y situada como la única revista en Colombia.
7. Finalmente, en la categoría Administración Pública, la revista ha sido posicionada en cuartil 4 (Q4) y elevada al primer puesto entre solo dos revistas en Colombia (SJR, 2024).

Hemos logrado, así mismo, un aumento significativo de la visibilidad de los artículos publicados en la revista durante los pasados cinco años (2019-2023). Alcanzamos más de 144.000 visitas anuales a nuestra página OJS provenientes de 137 países; sumamos, en Google Académico, más de 6.100 citaciones y un índice h34, y logramos, en Scopus, un CiteScore de 0.7 y un Source Normalized Impact per Paper (SNIP) de 0.546.

Finalmente, con miras a mejorar la lecturabilidad, facilitar el acceso a nuestros contenidos y destacar la identidad de nuestra publicación, a partir de este número, la *Revista Científica General José María Córdova* tendrá una serie de innovaciones en su diseño y presentación. El color verde institucional de la ESMIC estará presente en todos los apliques de color y una fuente más amigable para la lectura se utilizará en la diagramación de los textos en dispositivos digitales. Se implementarán hipervínculos a los códigos Orcid y correos electrónicos de los autores, así como enlaces digitales para facilitar el envío de nuevos artículos a la revista.

Estos logros han sido posibles gracias a la dedicación de todas las personas que han laborado en la RCGJMC y han proyectado la consolidación de objetivos que se consideraban inalcanzables.

Por tal motivo, expreso mi agradecimiento a los editores, miembros del comité editorial, del comité científico y del equipo editorial, así como a los autores y pares evaluadores. Su labor nos permite tener la seguridad de ofrecer una publicación académica robusta, con significativo reconocimiento científico, visibilidad internacional e influencia en los actuales debates intelectuales.

Referencias

Scimago Journal & Country Rank (2024, 1.º de enero). *Journal Rankings*. <https://www.scimagojr.com/journalrank.php>

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

Volumen 22, número 45, enero-marzo 2024, pp. 5-6

<https://doi.org/10.21830/19006586.1355>

Editorial: Diseño de futuro, intereses nacionales y política pública

Editorial: Future design, national interests and public policy

Giuseppe Kodjack VII Gangi-Guillen 

Universidad Nebrija, Madrid, España

Editor Invitado

Andres Eduardo Fernandez-Osorio 

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

Editor en Jefe

Marina Miron 

King's College London, Shrovenham, Reino Unido

Editora Asociada

Uno de los dosieres más comentados de la *Revista Científica General José María Córdova* (Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos) durante el 2023 fue el dedicado a la visión prospectiva, titulado “Planeamiento estratégico nacional. Lecturas, evoluciones, perspectivas” (volumen 21, número 42), editado por el docente e investigador Christian Acevedo-Navas de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. El interés que generó en los lectores de la *Revista* responde al entendimiento de la importancia de la visión a largo plazo, para el Estado, de los fines, los medios y los modos de la construcción de políticas públicas; en especial, para aplicar la normatividad vigente y persistir en la búsqueda del bien común.

Por tal motivo, para profundizar en algunos de los ejes de estudio que sugirió en 2023 el profesor Acevedo-Navas, este nuevo número, editado por el profesor Giuseppe Kodjack VII Gangi-Guillen de la Universidad Nebrija, España, presenta una selección transdisciplinar de once artículos de autores provenientes de Colombia, Corea del Sur, Ecuador, España y Rusia. Estos artículos ofrecen nuevas perspectivas teóricas y enfoques prácticos orientados al diseño de futuro, los intereses nacionales y la política pública.

En primer lugar, sobre Política y Estrategia se seleccionaron cuatro artículos. El primero analiza el posicionamiento de Ecuador frente a Washington y Beijing durante la presidencia

de Lenin Moreno (2017-2021), en particular su estrategia de cobertura, con el fin de comprender este concepto en la política exterior. El segundo explora un posible acercamiento entre EE. UU. y Cuba a la luz de cinco factores: la proximidad geográfica, la experiencia histórica de cooperación, los fuertes vínculos económicos existentes entre ambos Estados, las implicaciones del fin de la era Castro y las condiciones exteriores especiales. El tercer artículo analiza el multilateralismo en la política exterior colombiana durante el periodo 2018-2022 desde la perspectiva del realismo neoclásico, para comprender cómo se produce la toma de decisiones a raíz de estímulos sistémicos en política exterior. Finalmente, el cuarto artículo explora el desarrollo institucional y la organización del empresariado como actor en la gobernanza internacional, en el marco de la integración regional.

En segundo lugar, sobre Seguridad y Defensa se presentan cuatro artículos. El primer artículo estudia la gestión de las crisis en Haití mediante las operaciones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas, para evaluar tanto sus contribuciones como sus limitaciones. El segundo analiza el papel de Hezbolá como actor proxy en la guerra híbrida iraní, desde sus orígenes hasta la actualidad, y sus implicaciones para la seguridad en América Latina, donde ya hace presencia. El tercero explora la articulación de los litorales de Colombia como Zona Marítima Estratégica e imperativo hidropolítico. El último artículo hace un análisis de las muertes violentas durante y después de la pandemia en Colombia mediante inteligencia artificial y redes neuronales, para clasificar y predecir futuras cifras de estos fenómenos.

Finalmente, sobre Justicia y Derechos Humanos, se escogieron tres artículos. El primero hace un análisis, en el contexto de España, de la vulnerabilidad de las estaciones de tratamiento de agua como objetivo terrorista, sus sistemas de seguridad y la legislación actual frente a las amenazas a esta infraestructura crítica. El segundo artículo estudia el proceso de implementación de las políticas sobre mujeres, paz y seguridad planteadas por la Resolución 1325 de 2000 de las Naciones Unidas en España y la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Finalmente, el último artículo aborda la aplicación del enfoque de la seguridad humana y sus implicaciones en la gestión de las Fuerzas Armadas.

Estamos seguros de que este primer número del volumen 45 será de gran provecho para nuestros lectores y sus intereses de estudio e investigación, para continuar avanzando en la consolidación de la *Revista* como un referente en los estudios militares y estratégicos en la región de Iberoamérica y el Caribe.

DOSIER

DOSSIER

Esta página queda intencionalmente en blanco

Crisis en las Galápagos. Estrategia de cobertura (hedging) de Ecuador ante Estados Unidos y China

Crisis in the Galapagos. Ecuador's hedging strategy vis-à-vis the United States and China

Liosday Landaburo 

Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), Quito, Ecuador

Daniel García-Sanz 

Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), Quito, Ecuador

RESUMEN. Este artículo analiza el posicionamiento de Ecuador frente Washington y Beijing durante la presidencia de Lenin Moreno (2017-2021), mediante el concepto de la estrategia de cobertura (hedging). Se hace una investigación cualitativa, que se concentra en el caso de la crisis de las islas Galápagos. Se recurre a los conceptos de periferia turbulenta y periferia penetrada, para comprender la posición geoestratégica de Ecuador, debido a su zona marítima en el Pacífico. Se analiza cómo hubo un posicionamiento ambiguo de Quito en el periodo estudiado, dadas sus relaciones estratégicas en seguridad con Washington y sus relaciones económicas con Beijing. En medio de la rivalidad creciente entre Estados Unidos y China, Ecuador evitó un alineamiento claro con alguna de las dos potencias, y así obtuvo concesiones, beneficios y cooperación de ambos países.

PALABRAS CLAVE: Ecuador; estrategia de cobertura; política exterior; relaciones bilaterales; soberanía

ABSTRACT. This article analyzes Ecuador's positioning vis-à-vis Washington and Beijing during the presidency of Lenin Moreno (2017-2021), using the concept of hedging strategy. Qualitative research is carried out, focusing on the case of the Galapagos Islands crisis. The concepts of turbulent periphery and penetrated periphery are used to understand Ecuador's geostrategic position due to its maritime zone in the Pacific. It analyzes how there was an ambiguous positioning of Quito in the period studied, given its strategic security relations with Washington and its economic relations with Beijing. In the midst of the growing rivalry between the United States and China, Ecuador avoided a clear alignment with either of the two powers, and thus obtained concessions, benefits and cooperation from both countries.

KEYWORDS: bilateral relations; Ecuador; foreign policy; hedging strategy; sovereignty

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 31 de mayo de 2023 • Aceptado: 14 de febrero de 2024

CONTACTO: Liosday Landaburo ✉ lilandaburosa@uide.edu.ec

Introducción

La presidencia de Donald Trump marcó un giro en las relaciones de EE. UU. con China. En documentos oficiales, Washington definió a Beijing como un desafío al “poder, influencia e intereses” norteamericanos (The White House, 2017) y declaró a China como una “potencia revisionista” (Department of Defense, 2018). Como expresó en 2020 el secretario de Estado Mike Pompeo, “el viejo paradigma de diálogo ciego con China ya no sirve más” (U.S. Embassy in Mongolia, 2020). En la perspectiva estadounidense, este cambio representó una tardía respuesta a la política exterior más asertiva desplegada por China desde el arribo de Xi Jinping al poder en 2012 (Sutter, 2020, p. 219).

Tal giro abarcó también a la política de Washington hacia América Latina. En su edición de 2017, la Estrategia de Seguridad Nacional de la administración Trump mencionó que “China busca atraer a la región a su órbita a través de créditos e inversiones estatales” (The White House, 2017; trad. propia). En 2018, el secretario de Estado Rex Tillerson calificó a China como “un actor potencialmente predatorio” (U.S. Embassy & Consulates in Brazil, 2018). Para EE. UU., entre 2000 y 2020, la creciente presencia de China en América Latina pasó de ser una mera incomodidad para constituirse en una amenaza directa a su tradicional hegemonía continental (Wise, 2020, p. 303).

La llegada del siglo XXI trajo cambios importantes en las relaciones de China con el mundo en desarrollo (Lemus, 2023). A partir de 1999, Beijing pasó a impulsar a sus diplomáticos y empresas estatales para que “salieran al mundo”, en búsqueda de nuevos mercados para sus exportaciones, oportunidades de inversión y recursos naturales para alimentar el vertiginoso crecimiento económico de China (Mitchell, 2018, pp. 35-37). En ese proyecto, la internacionalización de la estrategia de desarrollo de Beijing necesitaba incorporar a regiones ricas en recursos naturales como el sudeste asiático, África y, cada vez más, América Latina (Wise, 2020).

A su vez, estas regiones han buscado solventar sus déficits de infraestructura y necesidades de financiamiento estrechando sus relaciones con China (Wise, 2020, p. 278). Pero más allá de que Beijing proclame que sus tratos con el mundo en desarrollo están signados por la “hermandad” y la “igualdad”, la realidad es que una característica central de esos acuerdos es la asimetría (Eisenman & Heginbotham, 2020, p. 294).

Así, América Latina se ha convertido en una arena más dentro de la rivalidad sistémica entre Washington y Beijing. En este contexto, Roberto Russell (2021) sugiere que la opción más viable para el despliegue de las políticas exteriores de la región es una estrategia de cobertura o *hedging*: “Una estrategia mixta de acomodamiento y oposición dirigida a los polos según temas específicos; [...] una estrategia que procure alcanzar un equilibrio satisfactorio entre los diversos intereses presentes en cada relación” (p. 9).

En este marco, el objetivo general de este trabajo es evaluar la relevancia de la estrategia de cobertura para describir el posicionamiento de Ecuador frente a

Washington y Beijing durante la presidencia de Lenin Moreno (2017-2021). Este caso es destacado por dos motivos principales. En primer lugar, el periodo precedente, correspondiente a la presidencia de Rafael Correa (2007-2017), estuvo definido por un distanciamiento del tradicional alineamiento ecuatoriano con Washington, lo que fue posible gracias al surgimiento de China como un socio económico y político cada vez más importante para Quito (Carrión, 2017, pp. 160-164; Guzmán & Sánchez, 2020, pp. 34-49). En segundo lugar, durante la presidencia de Moreno, Ecuador ejecutó un ostensible reacercamiento con EE. UU. (España, 2018), en busca de compensar los costos percibidos del acercamiento con China. Esto no implicó necesariamente un distanciamiento con el gigante asiático, pues este siguió siendo un socio económico indispensable para el país andino.

Consideramos necesario enfocar este artículo en un episodio particular de la emergente relación triangular Ecuador-EE. UU.-China, con el fin de destacar la adopción por parte de Quito de una estrategia de cobertura frente a Washington y Beijing durante el gobierno de Moreno: la crisis generada entre julio y septiembre de 2020 por la presencia de una gran flota pesquera de bandera china en aguas cercanas a las zonas económicas exclusivas de Ecuador, de las islas Galápagos y su territorio continental, una zona rica ictiológicamente pero muy sensible desde un punto de vista ecológico. Para ello, partimos de la hipótesis de que Ecuador adoptó en esa instancia una estrategia de cobertura: mostró cautela en su trato con Beijing y no se alineó abiertamente con Washington, con lo cual logró obtener significativas concesiones de ambas potencias.

Ecuador tiene una relevancia particular para EE. UU. En Ecuador se fusionan las llamadas periferias turbulentas y periferias penetradas (Russell & Calle, 2022), porque si bien correspondería con naturalidad a la noción de *periferia penetrada* (como Suramérica a excepción de Venezuela y Colombia), consideramos que la excepcionalidad geográfica de las Galápagos desborda su condición como zona intermedia y la convierte en parte del perímetro de seguridad hemisférico de EE. UU. Así, Ecuador se convierte en un pivote en el empuje de ambas potencias.

Este trabajo se enmarca en el debate emergente sobre la política exterior latinoamericana en el contexto de rivalidad sistémica entre China y EE. UU. En los últimos años, las contribuciones académicas hechas desde la región han enfatizado el viejo ideal de la autonomía frente a la pugna entre las grandes potencias, entendiendo la autonomía como “el poder para implementar políticas y resistir presiones” (Actis & Malacalza, 2021, p. 291). Con el fin de preservar y ampliar esa autonomía, la literatura reciente ha apuntado a tres opciones de política exterior para los países latinoamericanos (Malacalza 2021, p. 274): el no alineamiento activo (Fortin et al., 2023), la equidistancia (Tokatlian, 2023) y la cobertura (Russell, 2021; Russell & Calle, 2022). Sobre esta última opción se concentra este artículo.

Marco teórico:

Estados secundarios y rivalidad entre grandes potencias: periferias penetradas y turbulentas

Russell (2021), en su artículo “Latinoamérica ante la competencia entre China y Estados Unidos”, describe el fenómeno de la inserción de una potencia extranjera en el área de influencia de Washington como parte de la bipolaridad que se está estableciendo en el orden mundial. Para el académico argentino, la rivalidad entre EE. UU. y China implica establecer un nuevo marco estructural para el despliegue de las políticas exteriores latinoamericanas. Esta emergente estructura internacional, sostiene Russell (2021), desalienta (salvo los países más pequeños y cercanos geográficamente a EE. UU.) un alineamiento firme sea con Washington o con Beijing.

El vertiginoso ascenso de China ha puesto en cuestión el área de influencia de la *Pax americana*; más aún, pone en cuestión el ámbito histórico de la influencia estadounidense en el continente americano. Por ello, Russell y Calle (2022) introducen los conceptos de *periferia turbulenta* y *periferia penetrada*. Ambos tienen importantes connotaciones para los campos político y geográfico.

La periferia turbulenta está constituida por el área de mayor control geográfico de EE. UU.: Centroamérica y el Caribe. En este espacio, la gran potencia hemisférica ejerce una mayor vigilancia, específicamente de sus intereses de seguridad: “Ante las amenazas y desafíos que provienen de esta periferia elástica por definición, el centro procura establecer fronteras de carácter más definido que adoptan tres formas diferentes: antiincursivas, antioposición y antirrival” (Russell & Calle, 2022, p. 171).

El objetivo de la frontera antiincursiva es colocar una especie de obstáculo al trasiego de recursos (bienes, humanos), “poner frenos a la ‘barbarie’ periférica”; la antioposición está pensada para los llamados Estados hostiles periféricos, que se resisten a la influencia de EE. UU., por lo que sus autoridades elaboran estrategias erosivas para mermar su resistencia; y la frontera antirrival consiste en impedir la injerencia de un actor extrarregional para “resguardar el espacio sobre el que se ejerce una posición de predominio” (Russell & Calle, 2022, p. 171). Además, Russell y Calle (2022) arguyen que “la noción de turbulencia involucra situaciones de inestabilidad, debilidad institucional y violencia interna o de oposición periférica al centro que constituyen —según la percepción metropolitana— amenazas a la seguridad de su propio territorio o a su posición de dominio” (p. 172).

Ahora bien, dentro de la periferia turbulenta se desarrolla una dinámica que “suele dar lugar a la pérdida relativa, por coerción o invitación, de espacios de soberanía externa por parte de la periferia” (Russell & Calle, 2022, p. 172). Al respecto,

las élites periféricas tienen en esta dinámica un rol fundamental, que puede circunscribirse en adoptar una de estas tres posiciones: “Solicitar la intervención del centro, facilitarla por omisión o incompetencia, o resistirse a ella”. A su vez, ese abanico de posibilidades apunta a una encrucijada de alineamiento o no a la gran potencia hemisférica y mundial, que en este caso es EE. UU.

Con respecto a la periferia penetrada, desde un punto de vista geográfico, corresponde a Sudamérica (con excepción de Colombia y Venezuela, que tienen costas en el Caribe). Este concepto se apoya en el presupuesto de una “presencia no deseada y creciente de un actor rival de fuera de la región y el impacto fuerte de esa presencia en un área que ha estado subordinada a una hegemonía regional” (Russell & Calle, 2022, p. 174). Por supuesto, los países que sufren el influjo de la periferia penetrada se radicalizan en su oposición, una vez que existe el empuje sistémico (es decir, cuestionamientos al orden histórico establecido). Esto puede observarse en los datos económicos y políticos de influjo chino en Latinoamérica en las últimas décadas (Vadell, 2019; Jenkins, 2022; Stallings, 2020).

El Comando Sur de EE. UU. (U.S. Southern Command, 2023) acoge como área de responsabilidad¹ a Centroamérica y el Caribe, pero también a Sudamérica. Esta declaración explícita amplía el campo de impacto de la periferia turbulenta hacia la periferia penetrada. Si bien es cierto que el control geográfico de esa área es más cercano a EE. UU., su proyección sistémica es más amplia.

A ello podemos sumar la línea de pensamiento de Nicholas Spykman (1942), que define, en su libro *America's strategy in world politics*, como “Mediterráneo americano” un área que abarca desde México hasta el norte de Sudamérica, pues suma a Colombia y Venezuela. Esta área geográfica se concentra especialmente en la región del mar Caribe en el océano Atlántico. Así, Ecuador entra en la llamada “zona intermedia” (Spykman, 1942, p. 282), debido a que no tiene litoral en el mar Caribe. No obstante, Spykman hace una advertencia: “La amenaza de un ataque desde Asia ha parecido una preocupación para las generaciones futuras” (p. 422; trad. propia). Ahora bien, si nos movemos fuera del plano militar, esa realidad ya es un hecho a través de la flota pesquera china y su creciente influencia. Spykman (1944), de igual manera, incluye a las islas Galápagos, en su concepto geopolítico del perímetro de seguridad, como zona de alerta temprana, en una estrategia de defensa de la costa pacífica del continente americano (Figura 1).

¹ Término usado por el Comando Sur de EE. UU. para referirse al área geográfica predefinida y asignada bajo sus competencias de planificación, operación y cooperación en el campo de la defensa.



Figura 1. La condición especial de Galápagos.

Fuente: Elaboración propia

La estrategia de cobertura (*hedging*)

En los años noventa, la noción de *cobertura* se introdujo en el debate académico, enfocada sobre todo en comprender el comportamiento de los Estados pequeños del sudeste asiático ante el ascenso de China, y el cuestionamiento al poder unilateral de EE. UU. en el mundo. Este concepto, proveniente del ámbito financiero, por momentos fue un término polémico e incomprensible. No obstante, la actual disputa hegemónica entre EE. UU. y China lo ha convertido en un concepto en auge (Kalout & Sá Guimarães, 2022; Chang, 2022). Esto se debe a que la cobertura “se basa en la incertidumbre estructural. Los Estados más pequeños se protegen cuando la distribución del poder entre las grandes potencias es incierta o no está fijada” (Korolev, 2019, p. 422; trad. propia).

Para Kuik (2021), “los Estados más pequeños practican la cobertura de diversas formas [...], que se implementa sin pronunciamiento”. La presión a los Estados secundarios se da en el escenario de competencia entre Washington y Beijing. Por tanto, los objetivos de la cobertura son “desarrollar relaciones sólidas con ambas grandes potencias en competencia [...], cultivar la máxima protección para compensar múltiples riesgos bajo incertidumbre [...] y, en última instancia, mantener abiertas todas las opciones mientras sea posible” (p. 301; trad. propia). Estas pautas constituyen un espectro cooperativo con ambos entes rivales en el sistema internacional y detienen cualquier actitud parcializa-

da hacia un bando. Además, implican una gran labor de mantener matices para evitar cualquier llamado de atención que comprometa su posición intermedia.

Otra característica que debemos observar es el nivel de intensidad de la señal de alineamiento del país pequeño con las grandes potencias: “Si un Estado envía señales más fuertes, está optando por alinearse con una gran potencia, pero si un Estado envía señales ambiguas con respecto a su elección de alineación, es para cubrirse” (Wang, 2021; trad. propia). De esta forma, la cobertura es la determinación de un país de sostenerse en un punto medio entre una posición de equilibrio (*balancing*) y una posición de toma de partido (*bandwagoning*) (Kuik, 2021; Wang, 2021).

Es relevante igualmente observar “cómo los formuladores de políticas reevalúan sus posiciones y actúan durante ‘coyunturas críticas’ o ‘crisis’ en las relaciones de su país con las grandes potencias” (Korolev, 2019, p. 430; trad. propia). Por mucha diferencia que exista entre las tendencias ideológicas, el rango de acción de un gobierno siempre será finito. Aquí lo más notable será compaginar la habilidad diplomática del Estado de encausar la estrategia de cobertura con las tareas de supervivencia interna.

Para Lim y Mukherjee (2019, p. 1), la cobertura resulta de la búsqueda por parte de un Estado secundario de un punto óptimo entre los beneficios materiales y los costos en autonomía resultantes de cooperar con una potencia principal en un ambiente competitivo. Los Estados secundarios adoptan estrategias de cobertura cuando estos beneficios y costos aumentan simultáneamente. Los Estados secundarios suelen verse obligados a sacrificar autonomía a cambio de cooperar y recibir beneficios de las potencias principales, tanto en el campo económico como en el de la seguridad. Así, frente al sacrificio de autonomía nacional a raíz de la cooperación con una potencia principal, con frecuencia el Estado secundario se reafirma con una señal de alineamiento ambiguo, lo que expresa una estrategia o comportamiento de cobertura (Lim & Mukherjee, 2019, p. 3).

Para los Estados secundarios, las relaciones cercanas con una potencia principal son una fuente tanto de seguridad (por medio de alianzas o cooperación) como de beneficios económicos (a través de comercio, inversión extranjera o acceso a financiamiento). Tales beneficios suelen derivar en los mencionados sacrificios de autonomía política. En el ámbito de la seguridad, tal sacrificio es la contraprestación estándar por la provisión de protección o cooperación. En el de la economía, el sacrificio de autonomía suele darse en condiciones de interdependencia asimétrica en que una potencia principal usa las relaciones económicas como medio de presión en otros ámbitos de relacionamiento (Lim & Mukherjee, 2019, pp. 5-6).

En todo caso, la existencia de estos sacrificios de autonomía por sí sola no es suficiente para motivar un comportamiento o estrategia de cobertura. Esta aparece más bien como resultado de una creciente ambigüedad en la relación entre los beneficios obtenidos y los sacrificios en la relación con una potencia (Lim & Mukherjee, 2019, p. 6). La cobertura surge cuando el Estado secundario cuenta al mismo tiempo con

incentivos y desincentivos para cooperar con la potencia principal. Al ser halado en direcciones opuestas a lo largo del tiempo, el efecto es un conjunto de políticas mixtas por parte del Estado secundario, que unas veces profundizan la cooperación con la potencia principal y otras buscan distanciarse de esta reduciendo los costos de la cooperación y preservando su autonomía (Lim & Mukherjee, 2019, p. 8).

De este apartado teórico, podemos subrayar algunos puntos de conexión con el análisis de las relaciones de Ecuador con China y EE. UU. En primer lugar, sostenemos que la estrategia de cobertura en este caso tiene una relevancia particular debido a que, desde un punto de vista geoestratégico, las periferias turbulenta y penetrada encuentran un punto de traslape en el país andino, lo que produce una intensificación del foco de Washington en las relaciones de Quito con Beijing y genera un marco estructural de creciente incertidumbre para el despliegue de la política exterior ecuatoriana. Para Quito, Washington ha sido históricamente un socio principal en los ámbitos económico, político y de seguridad, mientras que Beijing ha emergido desde comienzos de este siglo como un socio económico indispensable. Ninguna de las dos potencias representa una inminente amenaza a la seguridad de Ecuador, pero las relaciones con Washington y Beijing sí imponen costos para Quito en términos de autonomía.

Como lo expondremos más adelante, después de una década de estrechamiento de relaciones económicas y diplomáticas con China y de un aparente alejamiento de EE. UU., Quito ejecutó un visible reaceramiento con Washington, al tiempo que las relaciones con Beijing no dejaron de fortalecerse. Durante la coyuntura crítica de la crisis de las Galápagos en 2020, Quito fue prudente en sus reclamos y logró concesiones ante Beijing, al tiempo que aceptó la oferta de ayuda de Washington sin sumarse a los estridentes reclamos estadounidenses. Argumentamos, entonces, que Ecuador desiste de un claro alineamiento, pero en cambio logra beneficios y concesiones por parte de China y de EE. UU., lo cual puede ser explicado por el concepto de cobertura.

Metodología

El enfoque de esta investigación es cualitativo, pues el proceso de construcción de este artículo “se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación” (Hernández et al., 2014, p. 7). Este tipo de enfoque se basa en un proceso deductivo (Prieto, 2017; Abreu, 2014), caracterizado por ir de lo general a lo particular, cuya hipótesis contribuye a alinear coherentemente estas dos condiciones.

Esta investigación hace una recolección de datos, descrita por John W. Creswell (1998) como una “serie de actividades interrelacionadas destinadas a recopilar buena información para responder preguntas de investigación emergentes” (p. 110; trad. propia). Para esta recolección de datos nos basamos en fuentes primarias, ya que se trata de datos de primera mano que nos ofrecen una instantánea de acontecimientos del

pasado (Sandwell, 2008). Por ello, trabajamos con fuentes oficiales de los gobiernos ecuatoriano, chino y estadounidense, ya sean sitios web de ministerios, embajadas o a través de cuentas oficiales en Twitter (hoy X), entre mayo de 2017 y mayo de 2021, fecha que corresponde al periodo presidencial de Lenin Moreno. La información de esta red social es útil porque ofrece una postura oficial de los gobiernos y la sucesiva cadena de reacciones (Duncombe, 2018).

Cuando esta información resulta insuficiente —porque cada vez que ocurre un cambio de administración gubernamental en Ecuador los datos desaparecen—, utilizamos la información ofrecida por los principales diarios ecuatorianos: *El Telégrafo*, *El Universo* y *El Comercio*. Consideramos estos tres en particular, debido a su circulación, historia e impacto nacional (Márquez-Domínguez et al., 2020). Una vez obtenidos los datos de la pesquisa, se ha aplicado la técnica de análisis de contenido cualitativo, mediante “procedimientos interpretativos de productos comunicativos (mensajes, textos o discursos) que proceden de procesos singulares de comunicación previamente registrados” (Piñuel, 2002, p. 2). Las unidades de análisis de tipo gramatical (López, 2002, p. 175) que utilizamos en esta investigación corresponden a las categorías triangulares de política exterior, que conectan a los tres países a raíz de la coyuntura crítica de las islas Galápagos.

Resultados

Dinámica Quito-Beijing y Quito-Washington durante el gobierno de Lenin Moreno

La relación entre Ecuador y China desde comienzos del siglo XXI ha sido prototípica con respecto a las tendencias ya señaladas para el conjunto de la región. En el campo comercial, las exportaciones ecuatorianas a China, principalmente de productos primarios, pasaron de poco más de nueve millones de dólares en 2001 a cerca de 2600 millones en 2019 (Guzmán & Sánchez, 2020, p. 86). En ese año, el gigante asiático se posicionó como el tercer destino de las exportaciones ecuatorianas (12,9%), detrás de EE. UU. (30%) y la Unión Europea (13,9%) (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2019, p. 2).

En 2012, Ecuador se ubicó entre los cuatro principales receptores del financiamiento chino en América Latina, junto con Venezuela, Brasil y Argentina, financiamiento que se concentró en los sectores de la industria pesada y de infraestructuras (Gallagher et al., 2012, p. 3). Entre 2008 y 2016, la deuda ecuatoriana con los bancos estatales chinos pasó de seis millones en 2008 a ocho mil millones de dólares en 2016 (Palma, 2021); y la inversión extranjera directa de China en Ecuador, luego de ser prácticamente nula en 2003, creció hasta los mil millones en 2015 (Reyes & Lee, 2017, p. 26).

Como mencionan Guzmán y Sánchez (2020), a partir de 2007, Ecuador prestó una mayor atención a China debido a su creciente peso económico a nivel mundial, así como por su perfil como un posible socio en la diversificación de sus relaciones con el

mundo desarrollado, orientadas hasta entonces, principalmente, a EE. UU. y la Unión Europea. Esta etapa estuvo marcada por las visitas de Rafael Correa a Beijing en 2007 y 2015. Dos hitos en las relaciones bilaterales fueron la elevación por parte de China de sus relaciones con Ecuador al estatus de “asociación estratégica” en 2015 y “asociación estratégica integral” en 2016. Este último estatus es compartido en América Latina solamente por Brasil, México, Perú, Argentina, Venezuela y Chile. En 2016, Ecuador recibió por primera vez la visita un presidente de la República Popular China, en la persona de Xi Jinping.

Ya durante el gobierno de Lenin Moreno (2017-2021), el posicionamiento de Ecuador frente a la creciente rivalidad entre EE. UU. y China exhibió la característica más distintiva de una estrategia de cobertura: el alineamiento ambiguo. Aunque fungió como vicepresidente de Correa entre 2007 y 2013, y se presentó a las elecciones presidenciales de 2017 por el partido de gobierno, una vez en el poder, Moreno ejecutó un giro de 180 grados con respecto a las políticas de su predecesor. En contraste, un elemento importante de política exterior de Correa había sido el uso de un discurso antiimperialista y antihegemónico, aunque más retórico que práctico en términos de un alejamiento efectivo de EE. UU. (Carrión, 2017, pp. 129-132), pues este país nunca dejó de ser el principal socio comercial de Ecuador y el mayor receptor de emigrantes ecuatorianos en el mundo (*El Comercio*, 15 de mayo de 2019).

El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Moreno destaca como objetivos de la política exterior el ejercicio pleno de la soberanía territorial, especialmente en el ámbito marítimo de las islas Galápagos (Secretaría Nacional de Planeación y Desarrollo, 2017, p. 105), y la superación de un sistema internacional caracterizado por relaciones asimétricas (p. 104). La Agenda de Política Exterior 2017-2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH, 2018), respecto a EE. UU., afirma que se percibe como “una potencia hegemónica con una creciente pérdida de poder en el escenario internacional” (p. 18), y sobre China señala que “el enorme potencial económico chino actualmente opera como contrapeso de la hegemonía estadounidense”, lo que ha posibilitado un “redireccionamiento de las alianzas estratégicas tradicionales conformadas por los países latinoamericanos” (MREMH, 2018, p. 21). Es necesario anotar que estos documentos oficiales fueron publicados antes de la ruptura política entre Moreno y su predecesor.

Tras ese distanciamiento, Moreno ejecutó un ostensible reaceramiento a Washington que se reflejó en diversos aspectos. En primer lugar, se distanció de Venezuela y Cuba, los dos principales adversarios de Washington en la región. En segundo lugar, Moreno revitalizó la cooperación con Washington en la lucha contra el narcotráfico, la misma que, aunque nunca llegó a suspenderse durante el gobierno de Correa, estuvo marcada por acontecimientos como la salida en 2009 de la base (*forward operating location, FOL*) estadounidense ubicada en la localidad costera ecuatoriana de Manta. A medida que la situación de seguridad de Ecuador empezó a deteriorarse a partir de 2018, especialmente en la frontera norte, colindante con Colombia, Moreno

autorizó la operación de aeronaves estadounidenses de reconocimiento y vigilancia *P3 Orion* en aguas ecuatorianas para la lucha contra el crimen organizado transnacional (*El Comercio*, 20 de julio de 2019).

En tercer lugar, el gobierno de Moreno decidió expulsar de la embajada ecuatoriana en Londres al fundador de Wikileaks, Julian Assange, quien había estado asilado allí desde 2012 y era requerido por la justicia estadounidense (*El Comercio*, 20 de julio de 2019). Por último, en 2019, el gobierno de Moreno y la Agencia de los EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID) firmaron un memorando de entendimiento para la reactivación de la cooperación tras la salida de la entidad de Ecuador en 2014, decidida por su predecesor (*El Comercio*, 15 de mayo de 2019).

El reacercamiento de Quito con Washington durante el gobierno de Moreno coincidió con el declive de las relaciones entre EE. UU. y China durante la administración Trump, lo que incluyó el endurecimiento de la retórica estadounidense frente a la creciente presencia china en América Latina. En un discurso en la Universidad de Texas en Austin, el 1.º de febrero de 2018, el primer Secretario de Estado de Donald Trump, Rex Tillerson, lanzó una fuerte advertencia: “América Latina no necesita nuevas potencias imperiales que solo busquen beneficiar a su propio pueblo” (U.S. Embassy & Consulates in Brazil, 2018). De esta manera, dejaba establecida la hoja de ruta de la política exterior estadounidense en el corto y el mediano plazo en relación con los vínculos de los países de la región con China.

Del 27 al 28 de junio de 2018, Mike Pence visitó Quito. Su viaje representó el segundo de un vicepresidente de EE. UU. a Ecuador (el anterior fue de Richard Nixon). En el comunicado conjunto entre ambos gobiernos, “constataron con satisfacción la sólida relación bilateral en áreas de interés mutuo, que incluye economía, desarrollo, seguridad, migración y gobernabilidad democrática” (Embajada y Consulado de EE. UU. en Ecuador, 2018). Esta visita, al más alto nivel, marcó el retorno del acercamiento entre Washington y Quito, después de los diez años del gobierno de Rafael Correa, tensos en cuanto a esta relación bilateral (Jaramillo, 2020).

Para 2019, Mike Pompeo, secretario de Estado de los EE. UU., en un discurso en Vitacura, Chile, mencionó el impacto de la construcción de la hidroeléctrica Coca-Codo Sinclair en la Amazonía ecuatoriana, financiada con capitales chinos (más de 3000 millones de dólares). “China, a cambio, se quedó con el 80% del petróleo de Ecuador a un precio de descuento, y luego lo revendió con una lucrativa diferencia. A mí esto no me parece un socio confiable” (Embajada y Consulado de EE. UU. en Ecuador, 2019). La intención era desvirtuar el propósito de los capitales chinos en América Latina, así como la manera en que estos enfocan los negocios.

El 12 de febrero de 2020, el presidente Lenin Moreno visitó a su homólogo Donald Trump. Esta visita, al más alto nivel, no ocurría desde hacía 17 años. En la Oficina Oval, el presidente estadounidense afirmó: “Estamos trabajando en acuerdos comerciales y en

opciones militares, incluida la compra de un gran volumen de nuestros equipos militares” (Embajada y Consulado de EE. UU. en Ecuador, 2020a). Su declaración denotó las áreas de mayor compromiso entre ambos países: posibles tratados comerciales y estrategias de cooperación militar. Un titular del Ministerio de Gobierno (2018) ecuatoriano sintetizaba la principal ganancia de esa visita: “La seguridad es uno de los principales logros del encuentro entre Ecuador y Estados Unidos”. Este último tipo de conexión se venía fraguando desde el nombramiento de Oswaldo Jarrín como ministro de Defensa en 2018, debido a su cercanía doctrinaria con el poder estadounidense (Quiliconi & Rivera, 2019).

Es notable que, durante el gobierno de Donald Trump, EE. UU. buscó involucrar a Ecuador en diversas iniciativas orientadas a contrarrestar la influencia económica de China en la región. Lanzada en 2018, la iniciativa América Crece estaba dirigida a canalizar la inversión del sector privado en infraestructuras en América Latina y el Caribe. Como reza un comunicado del gobierno estadounidense: “América Crece se centra en la creación de un entorno propicio para la inversión privada en infraestructura que sea transparente, competitivo y acorde con las mejores prácticas internacionales” (U.S. Embassy in Chile, 2019). Este proyecto ha sido visto como una respuesta de Washington a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de Beijing. En el marco de la reunión entre Trump y Moreno en febrero de 2020, EE. UU. y Ecuador firmaron un memorando de entendimiento para la adhesión de este último a dicha iniciativa (Embajada y Consulado de EE. UU. en Ecuador, 2020b).

Coincidiendo con las últimas semanas de los gobiernos de Trump y Moreno, entre 2020 y 2021, EE. UU. y Ecuador negociaron un mecanismo para que Washington ayude a Quito a pagar miles de millones de dólares en préstamos a China, a cambio de la exclusión de empresas chinas del sector de telecomunicaciones ecuatoriano (Sevastopulo & Long, 2021). Adam Boehler, director de la Corporación para el Financiamiento Internacional para el Desarrollo de EE. UU. (DFC por sus siglas en inglés), declaró que este mecanismo suponía un “nuevo modelo” para expulsar a China de América Latina. La DFC, en conjunto con instituciones financieras privadas estadounidenses, crearía un vehículo para la compra de activos petroleros y de infraestructura ecuatorianos (Sevastopulo & Long, 2021).

La venta de estos activos proveería a Ecuador de liquidez para pagar anticipadamente 3500 millones de dólares de la deuda del país sudamericano a China. Una de las condiciones del trato con Ecuador era que Quito se adhiriera a la iniciativa “Clean Network”, diseñada por la Secretaría de Estado estadounidense, con el fin de excluir a empresas de telecomunicaciones chinas de la construcción de redes 5G alrededor del mundo (Sevastopulo & Long, 2021). Según Boehler, “este esquema permite a la DFC facilitar apoyo a proyectos que refinancien los créditos predatorios de China y ayuden a Ecuador a mejorar el valor de sus activos estratégicos”. Y añadió: “Estamos orgullosos de colaborar con el Ecuador para impulsar este proyecto crítico y estratégico con un importante aliado de EE. UU. en el hemisferio occidental” (DFC, 2021; trad. propia).

Pero más allá de su clara política de reacercamiento a EE. UU., el gobierno de Lenin Moreno adhirió el país a dos componentes clave de la proyección geoeconómica global de China. En enero de 2018, en el marco de la segunda reunión ministerial del Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Beijing anunció la inclusión de América Latina en la Iniciativa de la Franja y la Ruta, el ambicioso proyecto de construcción de infraestructuras de conectividad e insignia de la política exterior china. En el marco de la visita de Estado de Moreno a Beijing entre el 11 y el 13 de diciembre de 2018, Ecuador y China firmaron un memorando de entendimiento para la adhesión del país sudamericano a esta iniciativa (*Xinhua Español*, 14 de diciembre, 2018).

En ese contexto, un portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores de China afirmó que “Ecuador se convirtió en el decimosexto país de la región de América Latina y el Caribe en firmar este memorando con China”. Añadió que este acuerdo fomentaría la cooperación de beneficio mutuo en “la construcción de infraestructuras, capacidad productiva, agrícola, informática, las nuevas energías y la protección medioambiental”. En cuanto a lo político, el portavoz expresó que China y Ecuador “van a esforzarse para defender el multilateralismo y mejorar el sistema de gobernanza global” y “defender los derechos legítimos de los países en desarrollo” (*El Telégrafo*, 12 de diciembre de 2018). En ese contexto, Moreno caracterizó a China como un “amigo sincero” de Ecuador (*El Comercio*, 12 de diciembre de 2018).

Otro importante componente de la proyección geoeconómica de China es el Banco Asiático de Inversiones de Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés), fundado en 2015 como un banco multilateral de desarrollo con sede en Beijing y notorio por la fuerte oposición de EE. UU. a que sus aliados participen como socios de este (*The New York Times*, 9 de octubre de 2014). En noviembre de 2019, Ecuador se convirtió en el primer país latinoamericano en adherirse al AIIB, tras haber iniciado los trámites pertinentes en 2018 (*El Telégrafo*, 5 de noviembre de 2019). Asimismo, en 2020, Ecuador fue el primer receptor latinoamericano de financiamiento por parte del AIIB, que proporcionó a la Corporación Financiera Nacional del país sudamericano un crédito de cincuenta millones de dólares (AIIB, 2020).

En el *Libro Blanco* del Ministerio de Defensa Nacional (2018), al destacarse el trabajo de Ecuador en alcanzar la paz regional y la seguridad andina, se menciona “la cooperación de socios estratégicos como EE. UU. y China, quienes contribuyen a la seguridad hemisférica” (p. 25). Resulta elocuente y tal vez contradictoria la conexión que se realiza entre China y la seguridad hemisférica, debido a su condición de actor extrarregional. En otro momento, se mencionan las alianzas que tiene Ecuador con algunos países del mundo, entre ellos EE. UU. y China, “con el objetivo de buscar oportunidades y obtener experiencias” (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, p. 125). En particular con EE. UU., se alude a una oficina de cooperación. Las temáticas que abordan en conjunto recaen en enfrentar situaciones de narcotráfico, delincuencia organizada transnacional, seguridad marítima y grupos irregulares armados.

En una entrevista al portal *Plan V*, el embajador de Ecuador ante la Casa Blanca (de 2017 hasta enero de 2020) Francisco Carrión señaló que uno de los principales logros de su gestión fue haber consolidado el retorno de Ecuador a la USAID (Vaca, 2019). En otro momento, ante una pregunta sobre el conflicto global entre EE. UU. y China, el diplomático señaló: “No nos hemos alejado de China, que sigue siendo un actor fundamental en las relaciones internacionales [...]. Seguimos teniendo una relación fluida con China. No olvidemos que los países trabajan por intereses, no por simpatías o alineamientos políticos”. Se puede ver cómo Carrión, que había sido canciller de la República, ofrece una respuesta equilibrada, en la cual subraya el papel que juegan los intereses para el país.

En el plano económico, aunque EE. UU. es el principal socio comercial de Ecuador (Figura 2), se evidencian fluctuaciones considerables durante el periodo presidencial de Lenin Moreno: las exportaciones de Ecuador disminuyen del tope máximo de 6,74 miles de millones de dólares (2019) a 4,8 un año después. Acá se debe considerar en todo caso el impacto de la pandemia. No obstante, las exportaciones a China aumentaron en vez de disminuir. Durante 2017 eran solo 783 millones, para incrementarse un 275 % a 2020 (2,94 miles de millones). Es la mayor variación de todas las importaciones y exportaciones de Ecuador con respecto a China y EE. UU.

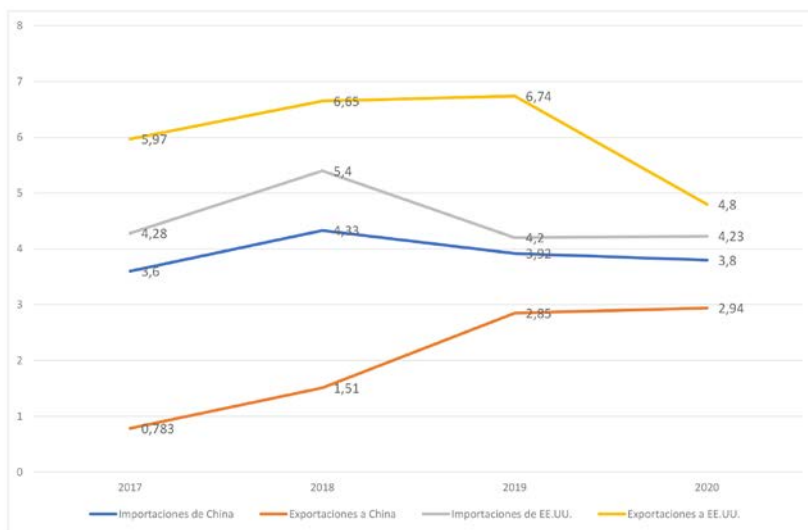


Figura 2. Importaciones y exportaciones de Ecuador ante China y EE. UU. (2017-2020) (en miles de millones de dólares).

Fuente: Elaboración propia con información de The Observatory of Economic Complexity (2023a; 2023b)

Así, durante el periodo presidencial de Lenin Moreno (2017-2021), el Gobierno mostró un posicionamiento en apariencias contradictorio, pero coherente con el objetivo de

preservar la autonomía. En detalle, Ecuador estableció una estrategia de cooperación con socios estratégicos mediante un alineamiento ambiguo con ambas potencias (Figura 3).



Figura 3. Estrategia de Ecuador con EEUU y China.

Fuente: Elaboración propia

Discusión

Coyuntura crítica: la crisis de las islas Galápagos

El 14 de agosto de 2017, en un comunicado oficial de la Armada del Ecuador, se informó que el buque Fu Yuan Yu Leng 999 de bandera china “transitaba ilegalmente por aguas interiores y en el área de la Reserva Marina de Galápagos” (DIRNEA, 2017). En su interior, identificaron cerca de 300 toneladas de pesca, con múltiples especies capturadas, entre ellas tiburones martillo y silky. La Reserva Marina Galápagos es una de las más grandes del mundo y representa de manera aproximada la mitad de los kilómetros cuadrados del territorio nacional del Ecuador (Ministerio del Ambiente, 2023).

Según un Informe de la FAO (2020), para 2018, China acaparó el 35% de la producción de pescado en el mundo. Su poderosa flota usualmente pesca en los límites de las zonas económicas exclusivas de Galápagos (Ecuador), Perú y Argentina (Lee et al., 2022). Esto es posible debido a vacíos legales, pues en el mar abierto las regulaciones casi no existen. El artículo 87 de la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar* (ONU, 1982) así lo confirma: “La alta mar está abierta a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral” (p. 61).

Pero el acontecimiento del Fu Yuan Yu Leng 999 tiene algunos puntos que resultan problemáticos para la relación triangular entre Ecuador, China y EE. UU. Para Quito, constituye una flagrante violación a su soberanía marítima, con una condición especial, pues se trata de una Reserva Marina protegida y con altos índices de biodiversidad. Para Beijing, es una incómoda prueba de su impacto económico y su capacidad material (a través de su flota) en un área “natural” de la influencia estadounidense. Y para Washington, representa otra prueba más del cuestionamiento universal que está haciendo China sobre su campo de influencia y hegemonía.

A partir de julio de 2020, una flota pesquera de bandera china compuesta por más de 300 buques se posicionó en aguas internacionales, entre las zonas económicas exclusivas ecuatorianas de las islas Galápagos y el territorio continental. El 23 de julio de 2020, la Defensoría del Pueblo de Ecuador (2020) condenó “internacionalmente estos hechos que afectan, de manera directa, la reserva marina de las Galápagos, patrimonio natural de la humanidad”. Dos días después, el presidente Moreno afirmó que había pedido “a la Cancillería que notifique a China” (*El Universo*, 25 de julio de 2020) sobre su presencia cerca de la Zona Económica Exclusiva Insular (ZEEI). De igual manera, la Cancillería utilizó su influencia en el Comité Ejecutivo de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS) para condenar “la pesca ilegal no declarada y no reglamentada en aguas internacionales” (*El Universo*, 29 de julio de 2020). Lo interesante de todas estas formas de protesta es que la gestionada por la Cancillería ecuatoriana anuncia enfáticamente “flota pesquera internacional” y, al especificar de qué países se trata, mencionan a China, Panamá, Liberia y otros. No se circunscribe solo a China.

El 24 de julio de 2020, tras la revelación pública de que Ecuador había elevado su preocupación a la parte china, la embajada del país asiático emitió un comunicado en el que sostenía que “comprende, respeta y apoya las medidas adoptadas por la parte ecuatoriana para proteger el medio ambiente y los recursos marinos”. Añadió que, tras una verificación con la Armada del Ecuador, “los buques pesqueros chinos están operando legalmente en alta mar fuera de la zona económica exclusiva de las islas Galápagos” (Embajada de la República Popular China en Ecuador, 2020a).

El 2 de agosto de 2020, Pompeo afirmó que “es hora de que China detenga sus prácticas pesqueras insostenibles, el incumplimiento de las reglas y la degradación ambiental deliberada de los océanos” (Pompeo, 2020a; trad. propia). Su declaración era un emplazamiento directo a la nación asiática sobre ese tema sensible y significó la intervención de EE. UU. en la crisis. También dejó claro su compromiso con Ecuador: “Apoyamos a Ecuador y hacemos un llamado a Beijing para que deje de participar en la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada”.

Unas semanas después, Pompeo volvió sobre el asunto de la pesca en Galápagos: “Los informes de más de 300 barcos chinos cerca de Galápagos que deshabilitaron los sistemas de seguimiento, cambiaron los nombres de los barcos y dejaron desechos marinos son profundamente preocupantes” (Pompeo, 2020b; trad. propia). El Vessel Monitoring Systems (VMS), como sistema de rastreo, es desconectado por flotas pesqueras que realizan sus tareas de manera ilegal. A ello se refiere la declaración de Pompeo, pues desde hace algunos años existen denuncias sobre este tipo de actividad en diversos países latinoamericanos (Loaiza, 2020; Ford, 2020). Las islas Galápagos constituyen uno de estos nichos de pesca y, por ende, un sitio de tensiones entre China y EE. UU.

El 3 de agosto de 2020, frente a los comentarios de Pompeo sobre la presencia de la flota pesquera china, la embajada del país asiático emitió un comunicado refi-

riéndose a ellos como “injustificados” y que “no cuentan con ningún fundamento”. El comunicado insistió en que “los buques pesqueros chinos que han sido criticados por Pompeo están operando legalmente en aguas internacionales fuera de la ZEE de las islas Galápagos”. También remarcó que “China y Ecuador son socios estratégicos integrales y es un deseo común para ambos fortalecer la coordinación y la cooperación en los asuntos bilaterales incluido este tema”. Calificó los lazos entre China y Ecuador como beneficiosos para los pueblos de ambos países, y añadió que “no deberían ser utilizados como herramientas por algunos individuos y fuerzas políticas para su propio beneficio” (Embajada de la República Popular China en Ecuador, 2020b).

Esas críticas a Pompeo fueron ratificadas en un comunicado del 29 de agosto de 2020, donde se agregaba que “China y Ecuador han establecido un mecanismo de diálogo bilateral sobre la cuestión de los buques pesqueros y han mantenido una comunicación abierta y amistosa con resultados positivos”. El comunicado hizo alusión al establecimiento de una base militar estadounidense en las islas Galápagos durante la Segunda Guerra Mundial y la “Guerra del Atún” (Embajada de la República Popular China en Ecuador, 2020d), que durante décadas involucró a buques pesqueros estadounidenses que no reconocían el reclamo de Ecuador y otros países del Pacífico sudamericano de 200 millas de aguas territoriales (Pineo, 2010, pp. 174-177).

El 6 de agosto de 2020, el portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores de Beijing anunció que China “decidió prohibir la pesca de profundidad al oeste de la reserva de las islas Galápagos de septiembre a noviembre de este año”, indicando que esta medida había sido “apreciada” por el lado ecuatoriano y que los dos países habían “llegado a una afinidad de puntos de vista” sobre el tema (*El Comercio*, 6 de agosto de 2020). Ese mismo día, el embajador de China en Ecuador, Chen Gouyou, declaró ante legisladores ecuatorianos que se arribó a tales acuerdos la madrugada del 5 de agosto. También rechazó los pronunciamientos de EE. UU. sobre el asunto, señalando que “algunos políticos estadounidenses han hecho comentarios y opiniones injustificados para difamar a China, sembrando la discordia entre China y Ecuador”, con el fin de “destruir la buena amistad” entre los dos países (*El Universo*, 6 de agosto de 2020). El 20 de agosto, un comunicado de la embajada china sostuvo que “los gobiernos de China y Ecuador han mantenido varias rondas de consulta y diálogo sobre este caso logrando importantes consensos” y que “la parte china siempre atribuye alta importancia a las preocupaciones concernientes de la parte ecuatoriana y manifiesta su voluntad de seguir manteniendo el contacto y la coordinación” (Embajada de la República Popular China en Ecuador, 2020c). Es notable destacar que este comportamiento de receptividad frente a las preocupaciones de Quito supuso una concesión por parte de las autoridades de Beijing.

Ya a fines de agosto, la Armada del Ecuador (2020) informaba a través de Twitter de operaciones conjuntas alrededor de la ZEE con el buque de la Guardia Costera USCGC Bertholf de EE. UU. En el trino se hacía una mención a la Embajada de EE. UU. en

Ecuador. Este suceso es un ejemplo de la cooperación en seguridad y en estrategia entre ambos países, además de ser un beneficio obtenido de Washington por parte de Quito. Ya un año antes, circularon las declaraciones del ministro de Defensa, Oswaldo Jarrín, que anunciaban que el aeropuerto de San Cristóbal, ubicado en las islas Galápagos, sería utilizado “para el combate al narcotráfico e ilícitos como la pesca ilegal” (*El Comercio*, 18 de junio de 2019).

Como se ha podido ver, en todo momento la respuesta del Gobierno ecuatoriano fue matizada. Si bien varias instituciones se vieron involucradas en distintos posicionamientos (Armada, Defensoría del Pueblo, Legislativo), Presidencia y Cancillería suavizaron la postura del país mediante el uso de los procedimientos diplomáticos formales (nota de protesta y solicitud de información). En contraste, el cruce de acusaciones y palabras fuera de tono correspondieron a Beijing y a Washington.

Conclusión

Este trabajo ha analizado la estrategia de cobertura adoptada por Ecuador durante el gobierno de Lenin Moreno (2017-2021). El concepto de cobertura (*hedging*) se refiere al comportamiento de los Estados secundarios en el marco de un entorno internacional incierto, como resultado de la intensificación de la competencia entre dos potencias rivales. Es una estrategia de alineación ambigua por parte de los Estados secundarios, que buscan minimizar los riesgos y maximizar los beneficios de relacionarse simultáneamente con dos potencias rivales.

América Latina, la principal zona de influencia de la *Pax americana* por más de un siglo, actualmente experimenta las tensiones globales y hegemónicas entre EE. UU. y China. Washington considera a Beijing como una potencia revisionista y un rival extrarregional ajeno a su modelo superior de organización social (democracia liberal y capitalismo de libre mercado), con una creciente presencia e influencia en el hemisferio occidental. Su condición de centro lo obliga a delimitar los espacios de su influencia, comprendidos aquí mediante los conceptos de periferia turbulenta y periferia penetrada.

Más allá de la definición de ambas periferias, que están fuertemente determinadas por condiciones geográficas (Centroamérica y el Caribe, junto a Venezuela y Colombia, versus el resto de Suramérica), se ha demostrado que Ecuador forma parte de ambas, debido a la condición especial que tienen las islas Galápagos en el mapa geográfico americano. Si bien el Ecuador continental entra en la llamada zona intermedia, las islas Galápagos se conciben como parte del perímetro de seguridad spykmaniano. Por ello, cualquier acontecimiento dentro de este espacio pivote pone a EE. UU. en una condición de alerta, debido a la advertencia hecha por Spykman décadas atrás respecto a una posible amenaza de ataque por parte de alguna nación asiática. Ese aviso hacia el futuro de Spykman, para EE. UU. es el presente. La avanzada de esta amenaza de “ataque” la constituye la flota pesquera china.

En este contexto, lo que hemos denominado la crisis de las Galápagos de 2020 es una coyuntura crítica que sirve como un claro caso de la estrategia de cobertura de Quito hacia Washington y Beijing durante el gobierno de Moreno. La presencia de la flota de bandera china cerca de las islas provocó inicialmente una protesta bastante discreta desde Ecuador. En medio del rápido deterioro en sus relaciones con Beijing, Washington se involucró directamente en la situación, prometiendo ayuda y alentando una postura ecuatoriana más dura.

Quito aplicó una estrategia de cobertura en esta situación, al manejar cuidadosamente la crisis con Beijing mientras aceptaba la oferta de ayuda de Washington. De esta forma, obtuvo de Beijing concesiones específicas en la forma de un compromiso diplomático directo en esta materia y, posteriormente, una pausa temporal de las actividades pesqueras en la zona. De Washington, recibió apoyo retórico y cooperación de seguridad tangible para las actividades de vigilancia marítima.

Recordemos que Rafael Correa, el predecesor de Moreno, presidió un fortalecimiento de las relaciones económicas y diplomáticas bilaterales con China, y una relación de confrontación más retórica que práctica con EE. UU. Como es típico de un comportamiento de cobertura, Moreno ejecutó un claro reacercamiento con Washington, pero sin distanciarse de Beijing. En este periodo, Ecuador adhirió a las principales iniciativas de la expansión geoeconómica global de China. Al mismo tiempo, retomó las relaciones de seguridad y desarrollo con EE. UU. que habían sido parcialmente suspendidas durante el gobierno de Correa, e incluso participó en iniciativas estadounidenses abiertamente orientadas a limitar la influencia de China en el país suramericano y en toda la región.

El actual contexto estructural de competencia, mas no enemistad abierta, entre EE. UU. y China permite a Estados secundarios como Ecuador adoptar estrategias como la detallada aquí, orientadas a preservar y ampliar sus márgenes de autonomía. A medida que la competencia sinoestadounidense adquiere un alcance global, los Estados secundarios de distintas regiones se han visto sometidos a presiones para decantarse por una u otra potencia. Sin embargo, muchos de ellos han proclamado que no desean verse obligados a escoger entre Washington y Beijing, y han desplegado su respectiva política exterior en ese sentido.

En el caso de América Latina, dado el escenario de una transformación de la competencia global sinoestadounidense en un conflicto abierto, incluso militar, es concebible que los márgenes de autonomía para los países de la región se reduzcan significativamente. Washington exigirá exclusividad en la membresía de bloques diplomáticos y económicos, además de una unanimidad hemisférica en el plano estratégico-militar. Para moderar este escenario, no obstante, se encuentra la realidad de un mundo globalizado, en el que potencias significativas y Estados pequeños se encuentran en la capacidad, a diferencia de otras eras previas de bipolaridad, de sostener sus respectivos espacios de autonomía.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este trabajo forma parte del Grupo de Investigación Asia-América Latina, de la Universidad Internacional del Ecuador.

Financiamiento

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

Sobre los autores

Liosday Landaburo es candidato a doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Salamanca, España, y máster en relaciones internacionales, con mención en seguridad y derechos humanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador. Es docente-investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), Quito.

<https://orcid.org/0000-0001-8142-3774> - Contacto: lilandaburosa@uide.edu.ec

Daniel García-Sanz es M.Sc. en estudios estratégicos, S. Rajaratnam School of International Studies (RSIS), Nanyang Technological University, Singapur, y máster en relaciones internacionales, con mención en seguridad y derechos humanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador. Es docente-investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), Quito.

<https://orcid.org/0000-0003-0898-2574> - Contacto: migarciasa@uide.edu.ec

Referencias

- Abreu, J. L. (2014). El método de la investigación Research Method. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 9(3), 195-204. <http://tinyurl.com/yjmdnr6r>
- Actis, E., & Malacalza, B. (2021). Las políticas exteriores latinoamericanas en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, 291, 114-126. <http://tinyurl.com/mtwbn26d>
- Armada del Ecuador [@armada_ecuador]. (2020, 31 de agosto). #Galápagos | Armada del Ecuador, y el Comando de Operaciones Insular a través de la Lancha Guardacosta San Cristóbal, realizó ejercicio... [tuit]. Twitter. <http://tinyurl.com/4dw7jet3>
- Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). (2020). *AIIB's debut financing in Latin America helps ease Ecuador firm's liquidity*. <https://bit.ly/47OE8id>
- Carrión, F. (2017). *Ecuador: entre la inserción y el aislamiento. Política exterior 2000-2015*. Flacso Ecuador.
- Chang, J. Y. (2022). Not between the devil and the deep blue sea: Singapore's hedging. *International Studies Quarterly*, 66(3), sqac034.
- Creswell, J. (1998). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. SAGE Publications.

- Defensoría del Pueblo de Ecuador. (2020, 23 de julio). *La Defensoría del Pueblo rechaza la presencia de barcos pesqueros extranjeros en los límites de la zona económica exclusiva insular de Galápagos y solicita a Cancillería aplicar acciones diplomáticas para su retiro inmediato* [pronunciamento]. <https://bit.ly/3sCankr>
- Department of Defense. (2018). *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*. <https://dod.defense.gov/Portals>
- DFC (Development Finance Corporation). (2021). *DFC and Ecuador sign framework agreement to support development, private sector investment* [nota de prensa]. <https://bit.ly/3R1paiT>
- DIRNEA [@DirneaEcuador]. (2017, 14 de agosto). @armada_ecuador captura buque pesquero chino en Reserva Marina de Galápagos [tuit]. Twitter. <http://tinyurl.com/bdefhu5b>
- Duncombe, C. (2018). Twitter and the challenges of digital diplomacy. *SAIS Review of International Affairs*, 38(2), 91-100. <https://doi.org/10.1353/sais.2018.0019>
- Eisenman, J., & Heginbotham, E. (2020). China's relations with Africa, Latin America, and the Middle East. En D. Shambaugh (Ed.), *China and the World* (pp. 211-232). Oxford University Press.
- El Comercio*. (2018, 12 de diciembre). Ecuador será un alto más en las Nuevas Rutas de la Seda de China en el mundo. <https://bit.ly/47OFdqh>
- El Comercio*. (2019, 15 de mayo). La Usaid regresó al país y cooperará en ocho ejes. <https://bit.ly/3KyZA6Ki>
- El Comercio*. (2019, 18 de junio). Naves de EE.UU. ocuparán pista de aeropuerto de Galápagos una vez al mes. <https://bit.ly/45OFbwG>
- El Comercio*. (2019, 20 de julio). Cinco claves del acercamiento entre Ecuador y Estados Unidos. <https://bit.ly/3OSCcwn>
- El Comercio*. (2020, 6 de agosto). China prohíbe a sus pesqueros faenar cerca de las islas Galápagos. <https://bit.ly/3qlMXJU>
- El Telégrafo*. (2018, 12 de diciembre). Ecuador se une a la iniciativa china de las Nuevas Rutas de la Seda. <https://bit.ly/3qOTnqS>
- El Telégrafo*. (2019, 5 de noviembre). Ecuador se adhiere al banco multilateral Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB). <https://bit.ly/3PfTvji>
- El Universo*. (2020, 25 de julio). Gobierno ecuatoriano notifica a China que hará prevalecer sus derechos marítimos por presencia de flota pesquera. <https://bit.ly/3stAaeT>
- El Universo*. (2020, 29 de julio). Cancillería: Ecuador logra condena de los países del Pacífico Sur a la pesca ilegal no declarada y no reglamentada en aguas internacionales. <https://bit.ly/3OXhKe5>
- El Universo*. (2020, 6 de agosto). Embajador chino consultará a su país si la pesca entre julio y agosto se mantendrá o no los próximos años frente a Galápagos. <https://bit.ly/3OSIFHK>
- Embajada de la República Popular China en Ecuador. (2020a, 24 de julio). *Comunicado de la Embajada de la República Popular China en la República de Ecuador*. <https://bit.ly/3qINqf8>
- Embajada de la República Popular China en Ecuador. (2020b, 3 de agosto). *Comunicado de la Embajada de la República Popular China en la República de Ecuador*. <https://bit.ly/3PfHCTL>
- Embajada de la República Popular China en Ecuador. (2020c, 20 de agosto). *Comunicado de la Embajada de la República Popular China en la República de Ecuador*. <https://bit.ly/3soGzrs>
- Embajada de la República Popular China en Ecuador. (2020d, 29 de agosto). *Comunicado de la Embajada de la República Popular China en la República de Ecuador*. <https://bit.ly/45POT27>
- Embajada y Consulado de EE. UU. en Ecuador. (2018, 27 y 28 de junio). *Comunicado conjunto: visita oficial del vicepresidente de los Estados Unidos de América, Michael Pence, al Ecuador*. <https://bit.ly/3sylD1p>

- Embajada y Consulado de EE. UU. en Ecuador. (2019, 12 de abril). *Discurso del Secretario de Estado Michael R. Pompeo. Sobre la política de Estados Unidos para Latinoamérica*. <https://bit.ly/3qJ08dR>
- Embajada y Consulado de EE. UU. en Ecuador. (2020a, 12 de febrero). *Declaraciones del presidente Donald Trump y del presidente Lenin Moreno previas a su reunión bilateral del miércoles 12 de febrero en la Casa Blanca*. <https://bit.ly/3EdDu0j>
- Embajada y Consulado de EE. UU. en Ecuador. (2020b, 12 de febrero). *Estados Unidos refuerza los lazos con el Ecuador; mejora la prosperidad, la seguridad y la democracia* [comunicado]. <https://bit.ly/3EmntF3>
- España, S. (2018, 30 de junio). Ecuador deja atrás los 10 años de distanciamiento con EE UU de la 'era Correa'. *El País*. <https://bit.ly/3Pdr3rw>
- Food and Agriculture Organization (FAO). (2020). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020. La sostenibilidad en acción*. <https://doi.org/10.4060/ca9229es>
- Ford, A. (2020, 5 de noviembre). Pesca ilegal de flota china acecha a Ecuador, Chile y Perú. *InSight Crime*. <https://bit.ly/3YQg36F>
- Fortin, C., Heine, J., & Ominami, C. (2023). Introduction: Active Non-Alignment (ANA). A doctrine. En C. Fortin, J. Heine, & C. Ominami (Eds.), *Latin American foreign policies in the New World Order. The Active Non-Alignment option* (pp. 1-13). Anthem Press.
- Gallagher, K., Amos, I., & Koleski, K. (2012). *The new banks in town: Chinese finance in Latin America*. The Dialogue. <https://bit.ly/3sycKF5>
- Guzmán, F., & Sánchez, S. (2020). *Ecuador-China. 40 años de relaciones diplomáticas 1980-2020*. Editorial Beijing Shi Ji Liang Cai Digital Express Center.
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill.
- 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>
- Jenkins, R. (2022). *How China is reshaping the global economy: Development impacts in Africa and Latin America*. Oxford University Press.
- Kalout, H., & de Sá Guimarães, F. (2022). Uma política externa pendular entre EUA e China: o Brasil se protegendo para sobreviver. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs* (4), 18-36. <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/75>
- Korolev, A. (2019). Shrinking room for hedging: system-unit dynamics and behavior of smaller powers. *International Relations of the Asia-Pacific*, 19(3), 419-452.
- Kuik, C. (2021). Getting hedging right: a small-state perspective. *China International Strategy Review*, 3(2), 300-315. <https://doi.org/10.1007/s42533-021-00089-5>
- Lee Myers, S., Chang, A., Watkins, D., & Fu, C. (2022, 13 de octubre). China tiene un gran apetito por la reserva global de pescado. *The New York Times*. <https://bit.ly/44BTrbq>
- Lemus Delgado, D. R. (2023). Las limitaciones paradigmáticas del concepto de hegemonía: China y el sur global. *Colombia Internacional*, 113, 85-111. <https://doi.org/10.7440/colombiaint113>
- Lim, D., & Mukherjee, R. (2019). Hedging in South Asia: balancing economic and security interests amid Sino-Indian competition. *International Relations of the Asia-Pacific*, 3(19), 1-30. <https://doi.org/10.1093/irap/lcz006>
- Loaiza, L. (2020, 15 de septiembre). Costa Rica acelera plan para rastrear barcos y combatir la pesca ilegal. *InSight Crime*. <https://bit.ly/45LP3Hx>
- López Noguero, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. *Revista de Educación*, 4, 167-179.
- Malacalza, B. (2021). Unidos y no alineados: aspiraciones y límites. *Pensamiento Propio*, 54, 273-277.

- Márquez-Domínguez, C., Ruiz-Onofre, D., & Moreno-Gudiño, B. (2020). Análisis de la agenda mediática. Estudio de caso: *El Comercio* de Ecuador. *Communication Journal*, 11(1), 139-154. <https://doi.org/10.21134/mhcj.v11i0.313>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador. Libro Blanco*. Ecuador.
- Ministerio de Gobierno. (2018). *La seguridad es uno de los principales logros del encuentro entre Ecuador y Estados Unidos*. Ecuador. <https://bit.ly/44p1hVr>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH). (2018). *Agenda de Política Exterior 2017-2021*. <https://bit.ly/3OXfhjt>
- Ministerio del Ambiente. (2023). *Reserva Marina Galápagos*. Ecuador. <https://bit.ly/45sAk4l>
- Mitchell, D. (2018). Expanding the strategic periphery. En J. Eisenman & E. Heginbotham (Eds.), *China steps out. Beijing's major power engagement with the developing world* (pp. 23-43). Routledge.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1982). *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*. <https://bit.ly/3YS8f46>
- Palma, J. (2021, 23 de agosto). China and the US offer competing visions for Ecuador's debt. *Diálogo Chino*. <https://bit.ly/3KY1U1v>
- Pineo, R. F. (2010). *Ecuador and the United States: useful strangers*. University of Georgia Press.
- Piñuel, J. L. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. *Estudios de Sociolingüística*, 3(1), 1-42. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=497941>
- Pompeo, Secretary [@SecPompeo]. (2020a, 2 de agosto). *It is time for China to stop its unsustainable fishing practices, rule-breaking, and willful environmental degradation of the oceans. We stand with Ecuador...* [tuit]. Twitter. <http://tinyurl.com/5395kut6>
- Pompeo, Secretary [@SecPompeo]. (2020b, 27 de agosto). *Reports of 300+ Chinese vessels near the Galapagos disabling tracking systems, changing ship names, and leaving marine debris are deeply troubling...* [tuit]. Twitter. <http://tinyurl.com/53az2z5n>
- Prieto Castellanos, B. (2017). El uso de los métodos deductivo e inductivo para aumentar la eficiencia del procesamiento de adquisición de evidencias digitales. *Cuadernos de Contabilidad*, 18(46), 56-82. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cc18-46.umdi>
- Quiliconi, C., & Rivera Rhon, R. (2019). La elipsis de la política exterior en Ecuador: del regionalismo autonómico al neoliberal. *Análisis Carolina*, 23. <https://www.flacsoandes.edu.ec/node/63709>
- Reyes, M., & Lee, P. C. (2017). *La relación China-Ecuador en el siglo XXI: elementos para la discusión*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Russell, R. (2021). Latinoamérica ante la competencia entre China y Estados Unidos. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 21(4), 6-9.
- Russell, R., & Calle, F. (2022). Periferias turbulentas y penetradas: su papel en la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, 1(1), 167-189. <http://tinyurl.com/588d6k2v>
- Sandwell, R. W. (2008). Using primary documents in social studies and history. En R. Case & P. Clark (Eds.), *The anthology of social studies: Secondary education* (pp. 295-307). Pacific Educational Press.
- Secretaría General de la Comunidad Andina. (2019). *Cartilla anual. Ecuador. Comercio exterior de bienes*. <https://bit.ly/3qHRzjr>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Toda una vida*. Ecuador.
- Sevastopulo, D., & Long, G. (2021, 14 de enero). US development bank strikes deal to help Ecuador pay China loans. *Financial Times*. <https://bit.ly/45vpF9m>

- Spykman, N. J. (1942). *America's strategy in world politics*. Harcourt/Brace and Company.
- Spykman, N. J. (1944). *Estados Unidos frente al mundo*. Fondo de Cultura Económica.
- Stallings, B. (2020). *Dependency in the twenty-first century?: The political economy of China-Latin America relations*. Cambridge University Press.
- Sutter, R. (2020). China's relations with the United States. En D. Shambaugh (Ed.), *China and the world* (pp. 211-232). Oxford University Press.
- The New York Times*. (2014, 9 de octubre). U.S. opposing China's answer to World Bank. <https://bit.ly/3EeEjpl>
- The Observatory of Economic Complexity. (2023a). *China/Ecuador*. <https://bit.ly/3PeZyO7>
- The Observatory of Economic Complexity. (2023b). *Ecuador/Estados Unidos*. <https://bit.ly/3YSatAK>
- The White House. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. <https://bit.ly/3sylyHOH>
- Tokatlian, J. G. (2023). The State of US-Latin American Relations: the Case for a Diplomacy of Equidistance. En C. Fortin, J. Heine y C. Ominami (Eds.), *Latin American Foreign Policies in the New World Order. The Active Non-Alignment Option* (pp. 33-47). Anthem Press.
- U.S. Embassy in Chile. (2019). *Documento informativo: Iniciativa América Crece*. <https://bit.ly/3s3vFJcG>
- U.S. Embassy in Mongolia. (2020). *Secretary Michael R. Pompeo Remarks: "Communist China and the Free World's Future"*. <https://mn.usembassy.gov/speech-secretary-pompeo-07-23-2020/>
- U.S. Embassy & Consulates in Brazil. (2018). *Remarks of Secretary of State Rex Tillerson on U.S. engagement in the Western Hemisphere*. <https://bit.ly/45Ru9ah>
- U.S. Southern Command. (2023). *About Us*. <https://www.southcom.mil/About/>
- Vaca Santacruz, F. (2019, 7 de julio). "En Estados Unidos hay confianza en el Ecuador": cree Francisco Carrión, embajador en Washington. *Plan V*. <https://bit.ly/3svuqBa>
- Vadell, J. (2019). China in Latin America: South-South cooperation with Chinese characteristics. *Latin American Perspectives*, 46(2), 107-125. <https://doi.org/10.1177/0094582X18815511>
- Wang, Y. (2021). Hedging strategy: Concept, behavior, and implications for China-ASEAN relations. *East Asian Affairs*, 1(2), 2150012.
- Wise, C. (2020). U.S.-China competition in the Western hemisphere. En A. Tellis, A. Szalwinski, & M. Wills (Eds.), *Strategic Asia 2020. U.S. China-competition for global influence* (pp. 276-305). National Bureau for Asian Research.
- Xinhua Español*. (2018, 14 de diciembre). Lenín Moreno: Ecuador busca promover inversiones y comercio con China a través de la Franja y la Ruta. <https://bit.ly/3R0Wmae>



Revista Científica General José María Córdova

(Colombian Journal of Military and Strategic Studies)
Bogotá D.C., Colombia

Volume 22, Issue 45, January-March 2024, pp. 33-56

<https://doi.org/10.21830/19006586.1216>

Five factors for U.S. - Cuba Rapprochement

Cinco factores para el acercamiento entre E.E.U.U y Cuba

Pavel Terentev 

Seoul National University, Seoul, Republic of Korea

Yulia Vlasova 

RUDN University, Moscow, Russia

Tatiana Vavichkina 

RUDN University, Moscow, Russia

ABSTRACT. The article is devoted to the analysis of the five factors that may ensure the U.S. – Cuba rapprochement such as geographical proximity, the historical experience of cooperation, existing strong economic ties between the two states, the Castro Era end implications as well as special foreign conditions. The authors show that the USA and Cuba remain interconnected even amid the economic blockade, point out that the Cuban regime has already faced a lot of challenges in terms of economic development and public unrest and demonstrate how new international reality fosters normalization of bilateral relations.

KEYWORDS: Cuba, USA, U.S. – Cuban Rapprochement

RESUMEN. El artículo está dedicado al análisis de los cinco factores que pueden asegurar el acercamiento entre EE. UU. y Cuba, tales como la proximidad geográfica, la experiencia histórica de cooperación, los fuertes vínculos económicos existentes entre ambos estados, las implicaciones del fin de la Era Castro, así como las condiciones exteriores especiales. Los autores muestran que EE. UU. y Cuba siguen interconectados incluso en medio del bloqueo económico, señalan que el régimen cubano ya se ha enfrentado a muchos desafíos en términos de desarrollo económico y malestar público y demuestran cómo la nueva realidad internacional favorece la normalización de las relaciones bilaterales.

PALABRAS CLAVE: Cuba, EE. UU., Acercamiento EE. UU. – Cuba

Section: DOSSIER • Scientific and technological research article

Received: April 16, 2023 • Accepted: January 22, 2024

CONTACT: Pavel Terentev  2021-29896@snu.ac.kr

Introduction

Today, Cuba is in a transition period, the era of the Castro brothers' rule has come to an end. The country continues to follow the path of not only economic, but also political transformations, such as the introduction of the posts of President and Prime Minister, limiting the term of Presidential office, as well as attracting the public to discuss issues which are important for the future of the country, such as certain provisions of the Constitution of 2019, etc. This indicates that in the foreseeable future Havana may say goodbye to its authoritarian past, which will open new opportunities for the development of U.S.-Cuba relations. In addition, we cannot ignore the factor of the emergence of new figures in the Cuban political arena, that indicates that later Cuba's foreign policy could be more pragmatic, and the Cuban leaders could be able to make several concessions to normalize bilateral relations with Washington.

Besides, even under the economic blockade, economic ties between Washington and Havana remain quite strong, primarily due to money transfers from Cuban Americans to their relatives in Cuba, the large number of American tourists visiting this island, as well as the activity of American companies that supply medicines, agricultural products, etc. That is why, if the USA takes the initiative, Washington can make a mutually acceptable deal with Havana. Taking into account both the current situation in the international arena and in Latin America, as well as the challenges to U.S. global leadership, the political rapprochement with Cuba, whose foreign policy raises U.S. concern, and, in the opinion of the White House, poses a threat to all democratic states of the Western hemisphere (US National Security Strategy, 2017), can be compared with the normalization of U.S.-Chinese relations in the early 1970s, which completely changed the international balance of power, as well as brought the USA significantly closer to victory in the Cold War with the Evil Empire yet entailed serious reputational costs concerning the recognition of the Republic of China.

Considering the relevance of restoring full-fledged partnership with Cuba, the authors of this article analyse the key factors which may ensure the U.S.-Cuba rapprochement and serve as a basis for future intense political and economic cooperation between Havana and Cuba placing a special emphasis on the effects of the Castro Era end as well as on the changed international conditions Washington provides with an exceptional opportunity to restore U.S. influence over the island. There is a lot of research devoted to the analysis of the U.S.-Cuba relations. For instance, Lamrani and Oberg (2015) stress that the U.S.-Cuba rapprochement is possible only if bilateral relations are based on the principles of sovereign equality, reciprocity, and non-interference. Campos and Prevost (2015) underline that the changes of the U.S. policy towards Cuba during the tenure of Obama were caused by the rise of independent thinking in Latin America.

Erisman (2019), points out that the development of Cuban oil deposits may be beneficial for the U.S.-Cuba relations, while Rosetti and Holland (2015) examine the key spheres for cooperation between the two states. In addition, López-Levy and Abrahams (2010) show

the inefficiency of the human rights defence component in the U.S. policy towards the island. However, the scientific novelty of this research consists in the fact that the scholars conduct a comprehensive analysis of the five key factors for the U.S.–Cuba rapprochement, stressing the relevance of the Castro Era end as well as assessing the current international arena events influence on the prospects of the partnership between Washington and Havana.

The purpose of this research is to analyse the factors for the U.S.–Cuba rapprochement and assess to what extent are both parties ready for the restoration of the full-fledged economic and political partnership. To achieve the aforementioned purpose, the authors state the following objectives: to examine the historical pattern of U.S.-Cuba relations evaluating the effect of embargo on bilateral economic and political interaction, to assess the current level of Cuban dependency on trade and other forms of economic cooperation with the USA, to examine how the Castro Era and the current international situation may foster the normalization of bilateral relations.

This paper is qualitative research that includes the content and narrative analysis as well as the comparative historical analysis of the economic cooperation and political interaction between the USA and Cuba. The scholars use statistical data provided by Havana Consulting Group, the World Bank, the OEC, the National Office of Statistics and Information (ONEI), various academic articles by American, European, Russian and Latin American specialists, several monographs, a number of documents such as the Helms-Burton act of 1996, the Constitution of the Republic of Cuba 2019, the US National Security Strategy 2017, the UN General Assembly resolution 68/262, the United Nations General Assembly Resolution ES-11/1, the Concept of Russian Foreign Policy 2013 as well as information from various news reports and analytical articles.

The authors develop the ideas of prominent realist scholars such as Morgenthau (1949), Modelski (1987), Brzezinski (2000), Mearsheimer (2018), etc. regarding material resources as a driver of world politics and economic cooperation as a pillar of political interaction and dialogue. In particular, the researchers focus on the trade dimension of the U.S.-Cuba economic cooperation pattern analysing the prospects of the rapprochement considering the key provisions of the gravity equation concept that prioritize economy size, as well as geographical proximity over any other factors in terms of bilateral trade growth (Yotov et al, 2016).

Factor 1. Geographical Proximity

The first factor that determines why the United States has always shown a special interest in building relations with Cuba is its geographical location. Cuba, which is surrounded by smaller Caribbean islands and archipelagos, is located in the very heart of the Caribbean. It is remarkable that the proximity to such large Latin American countries as Mexico, Venezuela,

and Colombia as well as the fact that the distance between the island and Florida is less than 200 km have turned Cuba into a great trade centre since the very beginning of Americas' colonization. For instance, Havana's harbour used to be one of the key hubs and one of the most important Spanish military shipyards of the Western hemisphere in the 15th – 17th centuries with all the main trade routes connecting European and American colonies going through the port of Havana. Moreover, the extreme strategic significance of Havana lay in the fact that Cuba was one of the most important stops on the way of the Spanish treasure fleet both departing for and coming from Europe (Hugh, 2018). Afterwards, with the opening of the Panama Canal which acquired the status of one of the world trade arteries and the economic rise of Latin American countries (Argentina, Brazil, Venezuela, Mexico, etc.) as well as the USA, Cuba remained to be on the crossroad of many international trade routes. Thus, it is fair to agree with Whittlesey (1992) who stated back in 1922 that it was the geographic factor that had dictated the relationship between the USA and Cuba before the Spanish-American war of 1898. However, its relevance was demonstrated once again during the Cuban crisis of 1962 when the deployment of Soviet missiles right at the U.S. border was a direct threat to U.S. security and brought mankind to the brink of a nuclear war.

Anyway, this factor has another side that should be considered. That is the trade gravity equation (figure 1) concept and its implications. Since the trade turnover directly depends on both countries' production level and inversely depends on transaction costs (Yotov et al, 2016), Cuba could seem to be doomed to have the USA as its key trading partner if it had not been for the economic blockade and artificial limitations on economic cooperation between the two states. The USA is the largest world economy in terms of nominal GDP, while the distance between the two states is less than 200 km. Other leading world economies (e.g. mainland China, Germany, the United Kingdom, Japan, France, India, Russia, etc.) are located thousands of kilometres away from Cuba. So, it seems to be doubtful that any other state, but the USA has such exceptional geographic conditions that could serve as pillars for intense economic cooperation with the island. However, there is no doubt that the Cuban trade remains extremely distorted due to the Cold War legacy: the Cuban focus on cooperation with socialist states and reliance on COMECON economies assistance amid the U.S. embargo (Montenegro & Soto, 1996).

$$X_{ij} = \tilde{G} \frac{Y_i E_j}{T_{ij}^\theta}$$

X_{ij} : exports from countries i and j

$\tilde{G}$: inverse of world production $\tilde{G} \equiv 1/Y$

Y_i : country i 's domestic production

E_j : country j 's aggregate expenditure

T_{ij}^θ : total trade costs between countries i and j

Figure 1 Trade Gravity Equation

Source: *An Advanced Guide to Trade Policy Analysis: The Structural Gravity Model* by Yotov et al, (2016).

Still, as it will be demonstrated later in this paper even amid a hard economic blockade and political discords the trade gravity equation remains in force: the economic ties between the two states are still strong as will be further demonstrated in the third section devoted to the economic interaction between the USA and Cuba amid the embargo. Even without the restoration of official trade relations the USA is one of the key Cuban trading partners that together with other factors can ensure the political rapprochement. Also, there is no doubt that it is the island geography that did not let the Cubans and Americans fully break all the ties even during the period of direct confrontation after the Castro regime assumption to power in 1959 and the nationalization of U.S. citizens property. And it was primary due to geography that hundreds of thousands of Cubans have found refuge in the United States fleeing from the Castro regime. Therefore, today the U.S. Cuban diaspora includes more than 2 million people who shape the US agenda towards Cuba via the Cuban lobby (Pew Research Center, 2017).

Factor 2. Historical Experience

The second factor that may encourage the normalization of bilateral relations is the fact that the USA and Cuba have already a historical experience of cooperation that used to be rather disproportional with the USA acting as a senior partner openly interfering in the internal affairs of Cuba, and the Cubans taking advantage of exporting the key Cuban export goods to the U.S. market as well as getting access to U.S. investment and technology (Dye & Sicotte, 1999). Thus, such a pattern of interaction can be invoked in the future, especially, because during the Cold War the model of cooperation between the USSR and Cuba was rather similar to the U.S.-Cuba one (Wiesel, 1968). Besides, it is remarkable that economic success of the Castro regime was partly based on direct assistance from the USSR apart from exceptional trade conditions (Blasier, 2002). The question is to what extent are the U.S. leaders willing to sacrifice their economic benefits for the sake of political goals attainment in terms of restoring political interaction with Cuba.

Washington began to show a special political interest in Cuba almost from the very moment of the formation of an independent American State. Back in the 1820s, there appeared the idea of annexing Cuba. It was formulated in the *Ripe Fruit* doctrine of the U.S. Secretary of State under the administration of President Monroe Quincy Adams. In his letter of instructions to the U.S. ambassador in Madrid, Hugh Nelson, on 28 April 1823 Adams claimed that "Cuba, almost in sight of our shores, from a multitude of considerations has become an object of transcendent importance to the political and commercial interests of our union" (Rodríguez, 2015). Subsequently, the idea of turning Cuba into a new American state was clearly stated in the *Ostend Manifesto* of 1856. At the same time, the U.S.-Cuba economic ties continued to strengthen, and by 1869 it was the United States that had become the main trading partner of the Spanish colony (Rodríguez, 2015). Finally, it is impossible to argue with the fact that it was the American

victory in the war against Spain in 1898 that led to the independence of Cuba. Despite several decades of confrontation with the Spanish crown, for example, the Ten Years' War (1868-1878), the Cubans did not manage to free themselves from the Spanish rule. For the Americans, the victory over Spain was a great opportunity to create a satellite state on the island, whose would allow Washington to finally become the leading power of the western hemisphere.

The best evidence of the new status that Cuba received after the U.S. victory in the war against Spain is the famous *Platt amendment*, which provided for Washington's direct intervention in the internal affairs of Havana, as well as the possibility of deploying U.S. units on the island (Platt Amendment, 1903). From the very beginning of the 20th century until the *Cuban Revolution of 1959*, the United States was the main economic partner of Cuba, and Washington's political control was exercised through pro-American Cuban leaders, such as Machado (1925-1933) or Batista (1952-1959). The most vivid illustration of how Washington directed Cuban foreign policy is Cuba's entry into World War II on the side of the Allies on December 8, 1941, a day after the Japanese attack on Pearl Harbor.

Only the Castro regime rise as well as the nationalization of U.S. property campaign forced the U.S. leaders to reconsider their perception of Cuba. But even after more than five decades of a hard economic blockade and the conversion of Castro brothers into zealous Communists, there are still rather strong economic ties between the Cubans and Americans as it will be demonstrated further. Thus, the fact that the two states had the rich historical experience of intense political and economic cooperation may encourage normalization of bilateral relations and the old pattern of interaction may be applied once again.

Economic Blockade

The main obstacle to the normalization of U.S-Cuba relations remains the ongoing for more than half a century economic blockade of the island by Washington. After coming to power in 1959, Fidel Castro and his supporters set a course for economic transformation in Cuba. Having failed to find support from Washington during his visit to the United States in 1959, the dictator began to actively nationalize the property of foreigners and Cubans. This led to an immediate reaction from the Americans, namely the introduction of economic sanctions against the regime. Subsequently, the unsuccessful landing operation of pro-American mercenaries in the Bay of Pigs (1961) only worsened the crisis.

It was at this moment that Cuba found a new patron in the international arena, namely the USSR, which provided the island with protection from potential pressure from the United States, and also created all the conditions for the Cuban regime to parasitize on the supply of equipment, fuel, technologies and preferential purchases on Cuban sugar and

nickel from the USSR and the *COMECON* countries (Pérez-López, 1988).. Nevertheless, the cooperation with the Soviet Union had its drawbacks, for example, because of the Soviet bluff with the deployment of missiles on the island, the world almost stood on the verge of a new world nuclear war, and the missile crisis became one more scar in the U.S.-Cuba relations. It is also worth emphasizing that Soviet economic support corrupted Cuban leaders and allowed them to ensure relatively stable economic growth at the expense of Moscow's assistance and preferential trade conditions. In the end, by the time the evil empire collapsed, the Cuban economy was in a terrible state (Binns, 1996), and the Cuban leaders immediately rushed to look for new partners, but the Americans did not hurry to save their enemy and did not lift the blockade regime.

The Cuban leaders did not pursue real democratic reforms. Eventually, after the end of the Cold War the famous *Helms-Burton law* was passed in 1996, according to which any foreign companies that cooperate with Cuban enterprises are subject to American sanctions. Also, it is important to mention the third article of this act, which provides for the possibility of applying to the American court of persons affected by the expropriation and nationalization of private property during the rule of the Castro brothers (Helms-Burton Act U.S. Department of State Archive, 2020).

Havana and Washington have diametrically opposed views on the blockade issue. The Cuban representatives use every opportunity to accuse the U.S. authorities that the existence of such an economic regime is a flagrant violation of international law, and the very fact of the blockade is interpreted as "an act of genocide and the main component of the policy of state terrorism" (Larin, 2019). U.S. officials, in turn, characterize the blockade as an effective tool to force the authoritarian Cuban regime to follow the path of democratic reforms, and to help the Cuban people free themselves from the Communist tyranny and force Havana to abandon support for Latin American regimes with a clear anti-American orientation, for example, Venezuela (Washington Post, 2019).

Anyway, the two countries managed to achieve some success in restoring full-fledged bilateral relations and lifting several restrictions. During the tenure of the U.S. President, Democrat Barack Obama (2008–2016), an American Embassy was opened on the island (July 2015), restrictions on visits to Cuba by American citizens were partially lifted and several restrictions on the money transfers volume from the USA to Cuba were eliminated (an extremely important factor, given the huge Cuban Diaspora in the USA). In addition, eight American airlines have started regular flights to Cuba, and certain barriers to the supply of American agricultural equipment and the import of Cuban cigars, rum, and several medicines were removed. So, in 2016, the total amount of money transfers reached 3.44 billion dollars (Kalashnikov, 2017), while the number of American tourists visiting Cuba began to increase rapidly, and not only among Cuban Americans visiting their relatives on the island but also among ordinary U.S. citizens. For instance, before 2015, the number of American tourists did not exceed 100 thousand people per year but since 2015, there has been a

rapid growth in this indicator: in 2015, more than 162 thousand people visited the island, in 2016 more than 284 thousand U.S. citizens spent their holiday in Cuba, and by 2018, this figure has exceeded 600 thousand people per year, while in 2018 more than 637 thousand Americans travelled to Cuba (Centro de Gestión de la Información Económica, 2019). All that indicates that during Barack Obama's Presidency, even in the conditions of the ongoing economic blockade, the United States managed to strengthen bilateral economic ties with Cuba, which could become the basis for political rapprochement between the two countries in the future.

However, Republican Donald Trump's victory at the Presidential election of 2016 jeopardized the prospects for further rapprochement between Havana and Washington. In his speech in Florida in June 2017, the 45th President of the United States of America strongly criticized the foreign policy of his Democratic predecessor towards Cuba. The new President stressed that, in his opinion, the main beneficiary of Obama's Cuban policy was the criminal Cuban regime, which supports the Latin American authoritarian States and destabilizes the situation in the Western hemisphere. Donald Trump noted that the parties will need to reach a new "smart deal". Unlike Obama, Trump said that further normalization of bilateral relations is possible only if the Cuban authorities begin to implement democratic reforms, ensure respect for human rights, and release political prisoners. He also stated that it was important that the new agreement addressed the issue of compensation to U.S. citizens who suffered from the expropriation and nationalization of private property carried out by the Castro regime in the late 1950s and early 1960s immediately after the victory of the Cuban revolution 1959 (ABC News, 2017).

Subsequently, the position of the Trump administration on the Cuban issue became even more rigid. In November 2018, former U.S. National Security Adviser John Bolton called Venezuela, Nicaragua, and Cuba "the Troika of Tyranny" or "Triangle of Terror" and added that the above-mentioned three countries are "the source of instability and the dirty cradle of communism in the Western hemisphere" (Rogin, 2018). This was one of the signs of the beginning of a new approach by Washington to engage in a bilateral dialogue with Havana. Trump moved rather quickly to implement his new Cuban policy. In 2019, the President imposed a series of limitations on the activity of U.S. companies on the island. Also, in the tourism sector, some restrictions were introduced on the U.S. citizens' travelling to the island for tourism and on money transfer amount from the USA to Cuba. Thus, at that moment a U.S. citizen could not send more than 1 thousand dollars per quarter to the island. In addition, money transfers from the United States to the accounts of members of the Communist party of Cuba were prohibited, as well as on making transfers as donations to Cuban foundations and other legal persons. Washington justified the need to tighten the sanctions against Havana saying that the financial isolation of the Cuban regime can lead to an end to the oppression of Cubans by their authoritarian regime and the Cuban support for Latin American dictatorships. In addition, Trump stressed that most of the funds received through money transfers from the United States of America, from American tourists and the

activities of American companies on the island went directly to the pocket of representatives of the Cuban regime. In his opinion, it was also responsible for malicious violations of human rights, political repression, torture, forcible deprivation of private property, etc. and for assisting such criminal regimes as the Maduro regime in Venezuela and the Ortega Regime in Nicaragua. That is why Washington strengthened the embargo of the island and decisively limited the economic interaction between individuals and legal persons of both countries (Washington Post, 2019).

It is important to note that even amid the coronavirus pandemics, the White House did not make any concessions to the Cuban government when Havana once again insisted that maintaining this economic regime under the conditions of the epidemic was a gross violation of international law, endangering the lives of Cuban citizens. Even before the pandemics, in November 2019, the Cuban delegation sponsored a resolution calling the economic blockade of the island an illegal act (A/RES/74/7). However, this draft was blocked by Washington. (RBC. 2019). Then, during the coronavirus pandemics, representatives of Cuba, along with their colleagues from Russia, Venezuela, Iran, China, North Korea, Syria, and Nicaragua, sent an appeal to the UN Secretary-General, António Guterres, calling for the lifting of all unilateral economic sanctions that, according to the authors of this appeal, hinder the effective fight against coronavirus. For obvious reasons (the US seat in the security Council and the veto right), this initiative did not bring any tangible results (The Ministry of foreign Affairs of the Russian Federation, 2020).

Thus, American leaders generally shared the U.S. President's position on the Cuban issue. The attempts of Democrats to force Trump, if not to return to Obama's political course to normalize bilateral relations, at least to safeguard the progress Washington had managed to achieve in this area during the Obama presidency, were unsuccessful. For instance, due to the strong opposition of Republicans, the bill of Congressman Bobby Lee Rush on the normalization of bilateral relations between Washington and Havana in July 2017 was not adopted (U.S. Congress H.R. 2966 United States. Cuba Normalization Act, 2017). As for President Biden, his administration has already announced their determination to reverse several restrictions on the island imposed by Trump. For instance, they proposed reinstating Cuban Family Reunification Parole (CFRP) Program, promising to increase consular services, to assist Cubans with the Internet access as well as to rise the quarter remittances limit (U.S. Department of State, 2022). Still, time will show how successful the implementation of these measures will be.

In any case, it cannot be denied that the economic blockade remains the main obstacle to the normalization of bilateral political relations and is the key reason for bilateral trade distortion. Still, one may agree with Donald Trump and stress that any U.S. concession to the Cuban authoritarian regime would be considered as a sign of weakness and widening of bilateral economic cooperation will let the Cuban leader assist so-called rogue states and continue violating human rights and suppress the liberty of the Cubans as well as support other Latin American dictators. But considering that even amid such a hard economic blockade the

USA managed to be among key trading partners of the island as it will be shown in the next section, the lifting of certain restrictions as a means of bargaining and soft power application can be used to realize U.S. political goals in terms of either normalizing relations with Cuba or exerting American political influence over the island.

Factor 3. Strong Economic Ties Amid Embargo

The third factor that could be the basis for the future U.S.-Cuba rapprochement is the fact that even amid more than half a century economic blockade the USA and Cuba remained extremely interconnected, especially after the collapse of the USSR and COMECON dissolution. Even in terms of goods turnover, since the beginning of the 2000s the USA became one of the key exporters to the Cuban market with the volume of goods imported from the USA to Cuba exceeding the one from such large Western Hemisphere economies as Canada, Brazil and Mexico being inferior only to the ones from Spain and Mainland China. For instance, in 2003 the U.S. exports to Cuba amounted to 318 million USD, the Chinese ones equaled 423 million USD, the Spanish ones were 561 million USD, while the Canadian and the Mexican indicators did not exceed 230 million USD. Afterwards, the Cuban dependence on the U.S. goods only increased. In 2008 it reached the maximum figure of 712 million dollars. In the next years the Cuban imports from the USA dramatically decreased: in 2014 the figure was only 292 million USD, while in 2017 the USA was surpassed by all the examined in the graph states except Mexico with the US exports to the island amounting to 282 million USD. In 2019 U.S. exports to Cuba seems rather modest (279 million USD) compared to the Chinese (790 million USD) or Spanish ones (1.1 billion USD), still it exceeds the Brazilian one and only slightly behind the Russian and Canadian ones.

The most important thing is that the USA managed to surpass the aforementioned states in terms of exports to Cuba even amid the embargo conditions, so it becomes obvious that in case of restrictions lifting the gravity equation implications will prove their relevance (Figure 2). What is more, it is noteworthy that during 2016–2020 the USA was solely responsible for more than 50% of all meat exports to Cuba, while during the period of 2002–2015 this figure never fell below 30%. Also, during 2002–2019 more than 40% of all oil seeds and oleaginous fruit were exported to Cuba from the USA. Finally, during 2002–2009 the USA exported more than 50% of residues and waste from the food industries as well as prepared animal fodder delivered to the island (OEC, 2022).

Still, the situation with Cuban exports to the USA is completely different. Under the embargo Cuban producers are almost denied any access to the American market, while representatives of Spain and Mainland China are the key buyers of Cuban products. For instance, according to the OEC data, Cuban exports to the USA during 2018–2020 did not exceed 5 million USD, while Cuban exports to Spain were more than 100 million USD and the ones to Mainland China surpassed 440 million USD. Another remarkable fact

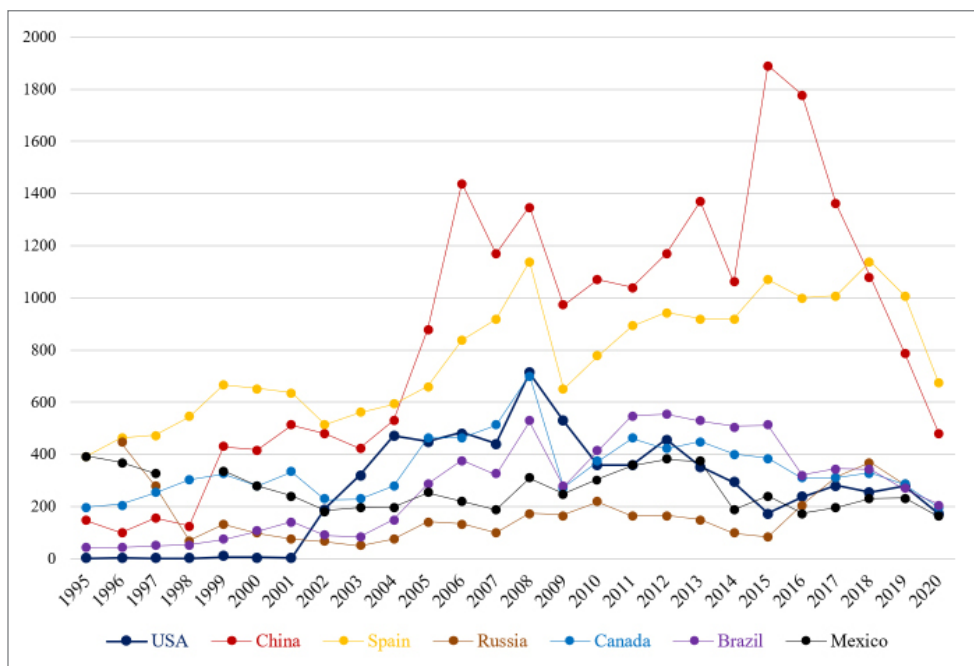


Figure 2. Cuban Imports of Goods from Selected Countries 1995–2020, million USD
 Source: OEC. Cuba: Exports, Imports and Trade Partners

is that Cuban exports to Russia dramatically decreased throughout the examined period. Thus, in the 1990s the indicator exceeded 300 million USD but since 2006 the figure never surpassed 100 million USD. So, despite Moscow's rhetoric about fostering cooperation with Cuba, the actual economic ties between two countries weakened (e.g. in 2019 Cuban exports to Russia amounted to 18.4 million USD). Anyway, the PRC is an unquestionable leading trade partner of Cuba with the island's dependence on commerce with this state only growing during the examined period (Figure 3).

The second illustration of strong economic ties between the USA and Cuba is annual remittance statistics. Cuban economy heavily depends on remittances from other countries. For instance, according to *Havana Consulting Group* estimations, the number of remittances received by Cubans rose from 1.4 billion USD in 2008 up to more than 3.7 billion USD in 2019 with more than 90% of it being sent from the United States (Havana Consulting Group, 2020). It is remarkable that the amount of U.S. remittances to Cuba exceeds or almost equals the island's turnover with its such key trading partners as Mainland China and Spain. Also, it is noteworthy that according to *Pew Research Center* the number of Cuban-origin Americans in the USA significantly grew from about 1.2 million people in 2000 to more than 2.2 million people in 2017, so there is nothing surprising in the fact that the USA

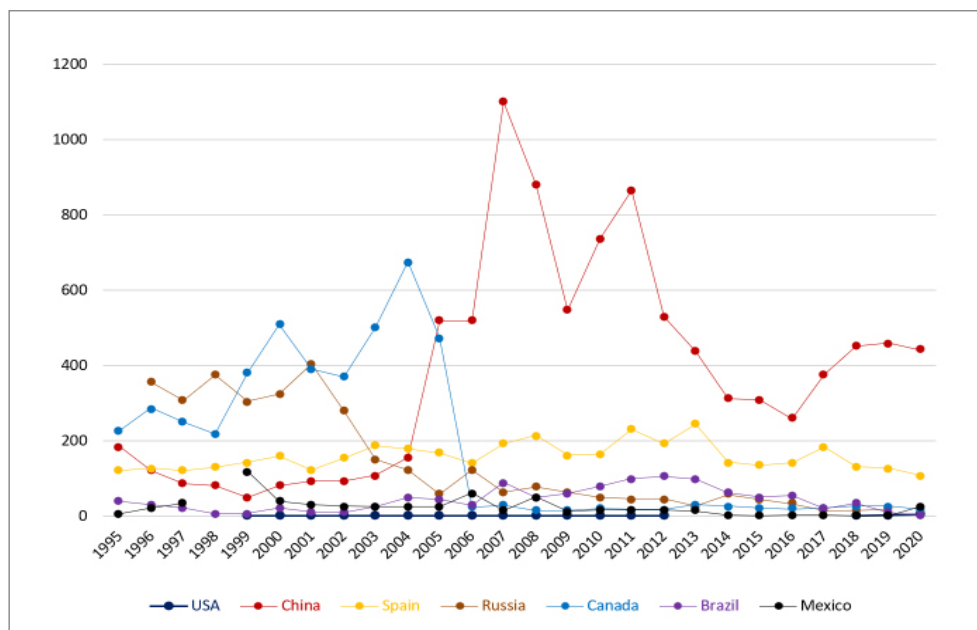


Figure 3. Cuban Exports of Goods to Selected Countries 1995–2020, million USD

Source: OEC. Cuba: Exports, Imports and Trade Partners

is the main donor of remittances to Cuban economy. Moreover, it demonstrates why the adjustment of quarter remittances limits for Cuban Americans turns out to be such an effective tool to assert pressure on the Cuban regime (Figure 4); (Figure 5).

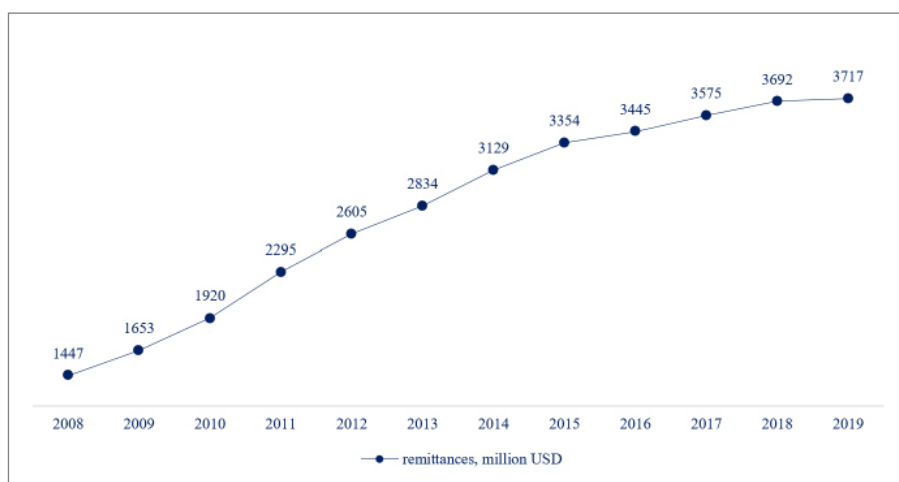


Figure 4. Annual Remittances to Cuba, million USD

Source: Havana Consulting Group

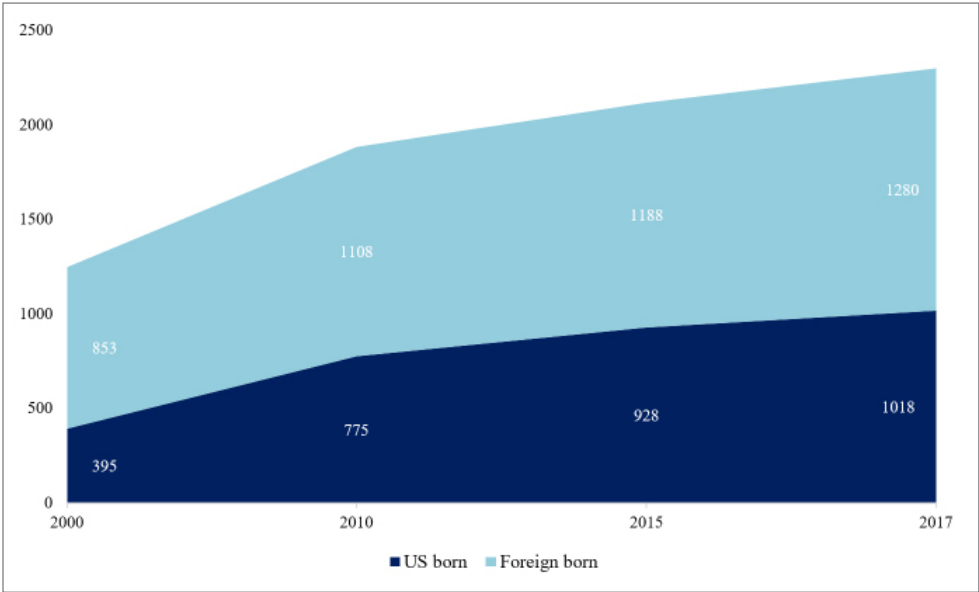


Figure 5. Cuban-origin population in the USA, 2000–2017, thousand people
Source: Pew Research Center

The final illustration is the number of U.S. citizens travelling annually to Cuba as tourists. According to the data provided by the *National Office of Statistics and Information (ONEI)*, during 2016–2019 the share of U.S. tourists among all the international tourists visiting the island ranged from 7 to 11.6 %. The total number of American tourists annually visiting Cuba before the pandemics never dropped below 280 thousand people with the U.S. tourists being the third largest group of tourists visiting Cuba after Canadian tourists and Cubans living abroad. It is remarkable that even amid embargo and rather tense diplomatic relations the number of U.S. tourists is greater than the one of various European states as well as Russia. However, with the beginning of the COVID19 crisis the situation altered and the total flow of tourists travelling to Cuba dramatically decreased. For instance, throughout 2016–2019 the island was visited by more than 4 million people, while in 2020 the indicator dropped to almost 1 million and in 2021 it stopped at 356 thousand people. The crisis primarily affected the tourist flows from developed states such as the USA, Canada, and European states, so in 2021 the number of Russian tourists surpassed the ones of all the examined states. Still, it is only a matter of time, and it does not affect the general picture. Cuban economy heavily depends on tourist flows with tourism accounting for more than 2.5% of Cuban GNP until the beginning of the pandemics (World Data, 2022). So, the large share of U.S. tourists in the total number of tourists visiting the island is a great demonstration of the strong economic ties between the countries (Figure 6).

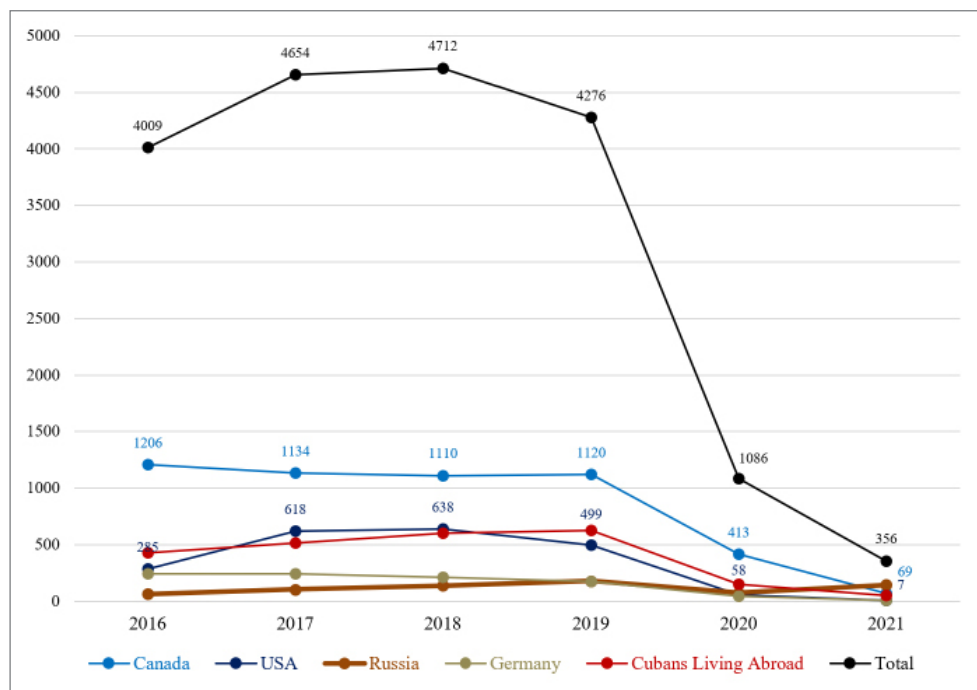


Figure 6. *Tourists Visiting Cuba by Country 2016–2021, thousand people*

Source: National Office of Statistics and Information (ONEI)

So, even in the conditions of the economic embargo the USA and Cuba are still economically interconnected. Cuban economy strongly depends on imports from the USA, remittances from U.S. citizens and U.S. tourists flows. Also, today in the USA there is a large Cuban diaspora whose members have relatives on the island. There is no doubt that in case of restrictions lifting the cooperation between the peoples of the two nations will only increase but even the existing level of economic interaction and interdependency is sufficient for seeking political rapprochement.

Factor 4. End of Castro Era

The fourth factor that provides favorable conditions for the U.S.–Cuba rapprochement is the fact that Cuba has entered a transition period. The reign of the two Castro brothers has finally ended. Fidel Castro's younger brother Raul has resigned as Head of the Communist Party of Cuba with more, and more real power being concentrated in the hands of the incumbent President (Miguel Mario Díaz-Canel Bermúdez). It is important to mention that even the first transition of power from Fidel to Raul Castro (2008) launched a series of new economic and political reforms which were continued after the end of the Castro era (López-Levy, 2016). Over the past few years, Cuba has experienced significant changes

in the economic sphere. For instance, under the new Constitution of 2019, the areas in which corporate and even private ownership is possible have been expanded, private enterprise and foreign investors' activity has been legalized, with certain guarantees provided to them on behalf of the Cuban government.

However, it should be stressed that several restrictions on their activities still remain. However, the main alterations were made in the Cuban public administration system. Even though the role of the Communist party in the new Constitution remains unquestionable, several provisions such as the introduction of the posts of President and Prime Minister, and restrictions on the term of the head of state's office (Constitución de la República de Cuba, 2019), suggest that in the future Cuba will be able to say farewell to its authoritarian past. Also, for a country that has been under an authoritarian regime for more than six decades, where all power belonged to the two Castro brothers, the very fact of the adoption of the new Constitution, which came into force after 73.3% of Cubans voted for it in a referendum (BBC News Mundo, 2020), and the vast majority of the island's inhabitants: 8945.5 thousand people took part in the discussion of its draft may indicate the beginning of a new era. Definitely such participation of the Cuban people in the drafting of the Constitution is very formal, since none of the 133,000 meetings to discuss the draft Constitution had sufficient authority to make any changes and radically affect the future text of the main legislative act. However, for authoritarian Cuba, the fact that about 1.7 million people used an opportunity to share their opinion at these meetings: 783 thousand proposals: 667 thousand amendments, 32 thousand supplements, 45.5 thousand exceptions and 38.5 thousand doubts were made, already shows that we witness the possible birth of the Cuban civil society (Kalashnikov, 2019,p.26).

Also, we should not underestimate the factor of the emergence of new figures in the Cuban political arena. Clearly, it is fair to note that Miguel Mario Díaz-Canel Bermúdez, who has been the Cuban President since October 10, 2019, has had an impeccable party reputation all his life, from participation in the activities of the Union of Young Communists to membership in the Communist party of Cuba. He was distinguished by his faith in the ideals of communism and loyalty to the precepts of Karl Marx and Lenin (BBC Mundo, 2018). However, there are many historical examples of how even the most zealous Communists, having obtained full power, radically changed the foreign political course of their country and opened a new page in the history of its external policy. For instance, before the famous XX Congress, the General Secretary of the CPSU Central Committee, N. S. Khrushchev, was considered one of the most loyal associates of I. V. Stalin, B. N. Yeltsin used to fulfill all the party's instructions and did not cloud his party reputation until he assumed power. Moreover, Chinese leader Deng Xiaoping supported almost all the initiatives of the "Great Helmsman" Mao Zedong before becoming the true leader of China. The last example is especially relevant because under the rule of

Deng Xiaoping (late 1970s – early 1990s) Beijing finally converted into a U.S. economic and political partner that in the long run not only contributed to the rapid economic development of China but also helped Washington defeat the USSR in the Cold war. Thus, the countries which were on the verge of war in the early 1950s (during the Korean war (1950–1953)) with completely opposite ideologies and models of economic development became almost brothers-in-arms in the fight against the “Evil Empire”.

Even if the Diaz-Canel regime does not embark on a course of full-fledged democratic transformations, it cannot be denied that today we are witnessing the formation of a new Cuban political reality. The coronavirus pandemic has shown the extreme vulnerability of the Cuban economy and the weakness of the famous Cuban medical system. But what is much more important, the lack of medicines provoked the awakening of the Cuban public consciousness. In July 2021, thousands of Cubans took part in demonstrations with anti-government slogans, and Cuban leaders could only once again accuse American provocateurs of destabilizing the internal political situation in the country (Reuters, 2021). It would have been impossible to imagine such a scenario in Cuba a decade ago. Also, the island’s economy has not demonstrated high rates of economic growth for the last two decades. After the economic crisis of 2008 Cuban GDP growth dropped even fell below the world average GDP growth indicators with the pandemic’s crisis affecting the Cuban economy in a far more serious way than the world economy in general (Figure 7). Thus, the statements about the current Cuban leaders’ economic management success and the effectiveness of the existing Cuban economic model seem rather questionable.

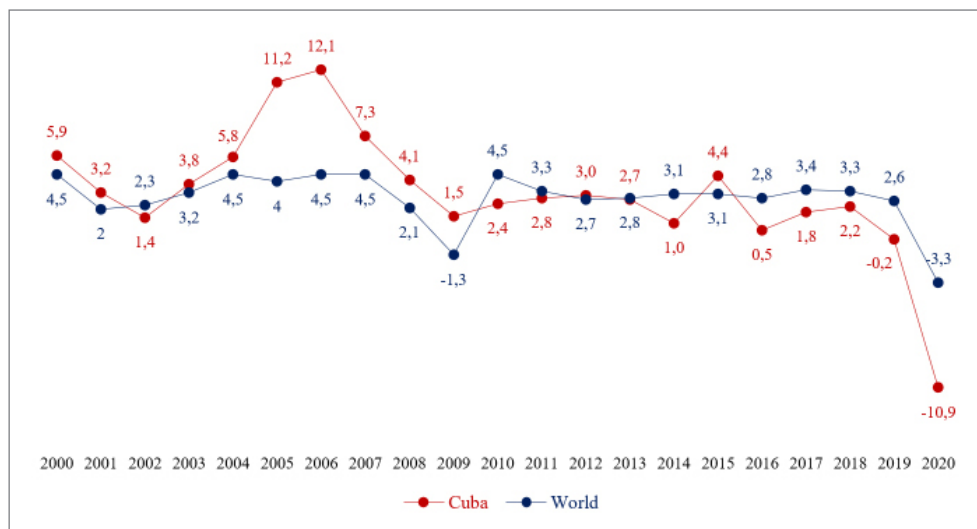


Figure 7. *Cuba and World. GDP Growth (annual %) 2000–2020*
Source: The World Bank

So, the future foreign policy of Havana, including the vector of development of U.S.-Cuban relations, is being determined right now. Undoubtedly, the recent actions and statements of the Cuban leader rather indicate that he continues to apply populist rhetoric (The Guardian, 2018); (Xinhuanet, 2018); (CubaSí, 2020) and seems to be willing to focus on cooperation with such states as China or Russia instead of making any serious concessions to the USA. However, there is a second option for further evolution of the island's foreign political course: building a more pragmatic external policy. It implies not only strengthening bilateral economic ties with the EU Member States and Latin American countries but also preserving a free hand in foreign policy, that is, an attempt to extract maximum benefits from cooperation with both Mainland China and Russia, as well as with the United States of America. In such a scenario, Washington may play a significant role not only because of its geographical proximity but also primarily due to the strong ties which already exist between the citizens of the two republics.

However, one may claim Cuban leaders will not betray the principles set forth in the new Constitution of 2019 which states that the Republic of Cuba is a socialist state, where the ruling Communist party is the only political force, the main Cuban objective is to build a Communist society, while in international relations the Cuban main principles are anti-imperialism and internationalism, and that Cuba will not accept any negotiations under aggression and threats (Constitución de la República de Cuba, 2019). Still, the fact is that such postulates, especially if we are talking about the fundamental ideas of totalitarian and authoritarian states' doctrines, have very little to do with reality. It is appropriate to compare the Russian Foreign Policy Concept of 2013 provision according to which Russia conducts a foreign policy aimed at creating a stable system of international relations based on international law (Foreign Policy Concept of the Russian Federation, 2013) with the annexation of Crimea. In the case of Cuba, we can recall Fidel Castro's repeated statements after the fall of the Soviet Union that the country will continue to follow the path of building socialism only in its new form that meets the challenges of the modern reality (Castro Speech Data Base LANIC, 1993); (Castro Speech Data Base LANIC, 1994). However, in fact, to survive, the Cuban leaders were forced to make significant alterations in the socio-economic model of the country and to reorient the Cuban foreign policy. It is fair to say that the principle of anti-imperialism and internationalism has very little in common with economic cooperation with capitalist Spain, Canada, Germany, France as well as other western countries. So, even despite the populist rhetoric of the Cuban leaders the end of Castro brothers reign provides new opportunities for the U.S.-Cuban rapprochement.

Factor 5. Favorable Exterior Conditions

The final factor that ought to be taking into consideration when analyzing the possibility of the U.S.-Cuba rapprochement are the current international conditions. Though, over the last decade Washington and Havana had a lot of controversies and used to adopt

opposite positions in addressing key regional and international conflicts, the current situation in the international arena provides new opportunities and reasons for rapprochement primary due to Washington's need to consolidate the field of its partners amid the Russian threat and Chinese competition and Moscow's discredit as the center of power due to the economic deterioration caused by sanctions and a disgraceful military campaign in Ukraine.

Washington and Havana confronted each other on many international issues. For instance, the representatives of the Cuban Republic openly supported the Maduro regime (14ymedio, 2017), while Washington stood for Juan Guaidó (France24, 2019). In addition, back in April 2018, at the Summit of the Americas in Lima, U.S. Vice President Michael Pence, representing the American delegation, harshly criticized the actions of the Maduro regime in Venezuela and lambasted the Cuban leaders, saying that "the outdated Cuban Communist regime continues to rob its own people, infringe on the rights of its citizens, and extends its failed ideology to other countries and supports the dictatorial Maduro regime in Venezuela" (The White House, 2018). The United States of America also reacted in a rather negative way to the fact that in January 2019, about 2,000 Cuban doctors, who previously worked in Brazil under the "More doctors for Brazil" program, were sent to Venezuela (RIA, Novosti, 2019). The White House stated that Havana merely used such medical aid programs and the Cuban doctors' activity as a political tool to achieve its own goals in the international arena. Also, the U.S. representatives claimed that such medical programs had nothing to do with humanitarian assistance (The Guardian, 2020). Washington reacted in a similar way to the sending of Cuban specialists to other countries of the world to fight against the coronavirus Covid-19, which, according to the White House, is just a political instrument (Arab news, 2020).

In addition, Havana and Washington took diametrically opposite positions on the Bolivarian issue. During the political crisis of 2019, the Trump administration supported the opponents of President Evo Morales (Common Dreams, 2019), while the Cuban leaders even expressed their readiness to grant the former President political asylum on the island (El País, 2019). Also, Cuba and the USA clashed over the Syrian (ABC News, 2015), Crimean (UN General Assembly resolution 68/262, 2014): Cuba voted against; and Ukrainian crises (Moskovskij, 2014). What is more, Havana did not share Trump's recent rhetoric against China: the U.S. President accused the Chinese authorities of concealing information about the spread of coronavirus, and openly called COVID-19 the "Chinese virus" (CNBC, 2020). So, it was not surprising that today Cuba turned out to be in the blacklist of countries whose policies destabilize the situation in the international arena and posed a threat to all democratic States of the Western Hemisphere in the U.S. national security strategy of 2017 (National Security Strategy, 2017).

Still, unlike the situation before 2022, today there are those who openly challenge the U. S. global leadership apart from several minor rogue states. First, the world saw the out-

break of a full-scale military conflict between Russia and Ukraine supported by the USA as well as other developed states. Analyzing the rhetoric of the senior Russian governmental officials it is evident that the motivation behind the aggression against the neighbor state is the Russian leader's desire to reconsider the existing balance of power and enhance the Russian international status by means of brute force and aggressive foreign policy (RGRU, 2022); (Izvestia, 2022). On the one hand, it may seem alarming to Washington and be considered as a signal to ensure support of its key partners and find new international allies (e.g. Cuba) to strengthen Russian economic and political isolation. On the other hand, considering that Russian economic resources are extremely limited, and the Russian military potential turns out to be overestimated since so-called second world army has not managed to beat the Ukrainian forces for almost half a year, Cuban leaders may understand that the chances that Russia will manage to escape with dignity from the current confrontation with all the developed world are rather low. Thus, the orientation on Moscow and expectations about Moscow's readiness to assist Cuban authoritarian regime is to prove its pointlessness. The fact that Havana did not recognize the Donetsk People's Republic and the Luhansk People's Republic as well as the fact that Cuban delegation abstained from voting on the United Nations General Assembly Resolution ES-11/1 demanding the withdrawal of Russian forces from Ukraine, is the illustration that in the eyes of the Cuban regime the outcome of the Russian military campaign seems doubtful (United Nations General Assembly resolution ES-11/1, 2022).

Also, the world has not seen the true political rise of Mainland China and the coinage of the Chinese alternative to *Pax Americana* with Chinese leaders remaining in the shadow observing the current confrontation between Russia and the developed world. The future of the Chinese economic success and the prospects of China's conversion to a developed economy are still questionable since Beijing is to overcome the middle-income trap (Fang & Zheng, 2014). So, even though Mainland China is the key trading partner of Cuba, there is still time left for Washington to enhance bilateral economic links and achieve a new smart deal with Havana to deny the rise of Chinese political influence on the island. Following the trade gravity equation provisions Washington is to have significant advantages over Beijing in terms of trade with Cuba primary due to the geographical proximity.

So, Washington may take advantage of the above-mentioned factors and seek to normalize bilateral relations with Cuba to secure momentum amid the fall of Russia and before possible full-fledged rise of Mainland China. The only question is whether Cuban leaders' economic rationale will prevail over political illusions and personal ambitions. Still, considering that Cuba strongly depends on trade with the USA as well as on U.S. remittances and tourists, the key problem for the rapprochement is reaching mutually appropriate conditions that would allow Biden administration to preserve dignity and not to dissatisfy the Cuban diaspora. Still, the exterior international conditions are in favor of bilateral dialogue normalization.

Conclusion

It is fair to conclude that no rapprochement between Cuba and the United States of America is possible without a strong political will and determination of both parties to find a mutually acceptable solution which will let them to escape with dignity from the historical trap. What is more, the five factors themselves do not guarantee that very soon the world will see the normalization of the bilateral relations or even the conversion of Cuba into the U.S. partner. Still, it cannot be denied that apart from geographical proximity and rather strong economic ties which used to be between the two countries since the very beginning of their independent history, the current internal political situation on the island together with the changing international conditions (the erosion of the Russian reputation and the Chinese unreadiness to openly challenge the U.S. global leadership) may become the basis for the enhancement of the cooperation between Washington and Havana as well as allow the White House to take advantage of the situation and with small concessions restore its former influence over the island.

Taking into account the fact that even under the embargo the USA still remains one of the most important trading partners of Cuba, that Cubans strongly depend on the remittances from more than 2 million Cuban Americans as well as on tourist flows from the USA, there is no doubt that lifting of basic blockade elements, for instance, concerning machinery or transport exports, will ensure that the USA will quickly become the main trading partner of the island. Especially if we consider the implications of the trade gravity equation. The only problem is that Cuban leaders mired in populism may find it complicated to justify making any concessions to the USA such as paying contributions to the victims of the Castro regime nationalization or building and enhancing democratic institutions on the island. Still, since Russia will no longer be able to assist the Cuban authoritarian leaders after its defeat on the battlefield in Ukraine and until the probable political rise of Mainland China, which may try to convert its economic presence in Latin America into political influence, Washington still has some time to negotiate a smart deal with Havana.

Considering that the Cuban economy cannot even catch up with the world in general in GDP growth, that Cuban leaders have already faced unprecedented riots and protests, understanding that trade and other forms of economic cooperation with the USA will definitely ensure rather sustainable economic development of the island can be the factor to force the Cuban regime to refrain from populism and switch to a more pragmatic and realistic policy since the rapprochement with the USA is one of the ways to save the existing Cuban regime (with some alterations negotiated with Washington) by avoiding economic collapse and popular unrest.

Thus, that is why the factor of the historical experience is to prove its relevance since both states were used to the model of unequal cooperation that ensure economic

development of Cuba and let the U.S. leaders satisfy their political ambitions. Since the Cuban partnership with the USSR mostly resembles such a pattern and ensure rather stable but slow economic growth of the island, the only question is whether economic rationale will take over personal interests and desires of the Cuban leaders and to what extent the American ruling elites are ready to forget the past.

Acknowledgements

The authors wish to thank RUDN University named after Patrice Lumumba for the support given to this article.

Disclaimer

The authors declare no potential conflict of interest related to the article.

Funding

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

About the authors

Pavel Terentev is an investment banker and a graduate student of the Graduate School of International Studies at Seoul National University. Graduated with honors from MGIMO University. Graduated with honors from Seoul National University and finished MGIMO University master studies.

<https://orcid.org/0000-0002-3405-4942> - Contact: 2021-29896@snu.ac.kr

Yulia Vlasova holds a master's degree at the Faculty of Philology of the RUDN. In 2001, she defended her PhD. Associate professor of the Department of Foreign Languages of the Faculty of Social Sciences and Humanities of RUDN University.

<https://orcid.org/0000-0003-4311-3403> – Contact: vlasova-yue@rudn.ru

Tatiana Vavichkina holds a master's degree at the Faculty of Philology of RUDN University. In 2004, she defended her PhD. Associate professor of the Department of Foreign Languages of the Faculty of Social and Humanitarian Sciences of RUDN University.

<http://orcid.org/0000-0003-3474-5820> – Contact: vavichkina-ta@rudn.ru

References

- 14ymedio. (2017, August 25). *Manifestación en La Habana en apoyo a Nicolás Maduro*. https://www.14ymedio.com/nacional/Manifestacion-Habana-apoyo-Nicolas-Maduro_0_2279172068.html
- ABC News. (2015, October 15). *Cuba, ¿aliado de Rusia y Al Asad en Siria?* <https://www.abc.es/internacional/20151015/abci-general-cubano-siria-201510152223.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.ru%2F>
- ABC News. (2017, June 17). *Trump “canceling” Obama’s Cuba policy but leaves much in place*. <https://abcnews.go.com/Politics/trumps-cuba-policy/story?id=48058622>

- Arab News. (2020, April 29). *Pompeo criticizes Qatar, S.Africa for taking Cuban doctors*. <https://www.arab-news.com/node/1666976/world>
- BBC Mundo. (2018). *Cuba: quién es Miguel Díaz-Canel, el «discípulo predilecto» de Raúl Castro llamado a continuar con el castrismo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43663157>
- BBC News Mundo. (2020). *Referencia en Cuba: la nueva Constitución se aprueba pese a cifra record de fotos en contra*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-4736508>
- Binns, L. A. (1996). The Demise of the Soviet Empire and its Effects on Cuba. *Caribbean Quarterly*, 42 (1), 41–54. www.jstor.org/stable/40653962
- Blasier, C. (2002). Soviet Imoacts on Latin America. *Russian History*, 29(2/4), 481-497. <http://www.jstor.org/stable/24660798>
- Brzezinski, Z. (2000). *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. Moscow: International Relations.
- Campos, C., & Prevost, G. (2015). Cuba in the Western Hemisphere: What Has Changed? *International Journal of Cuban Studies*, 7(2), 142–63. <https://doi.org/10.13169/intejcubastud.7.2.0142>
- Castro Speech Data Base LANIC. (1993,December 28). *Castro Speech Data Base LANIC. Castro Views U.S. Administration, Socialism*. <http://lanic.utexas.edu/project/castro/db/1993/19931228.html>
- Castro Speech Data Base LANIC. (1994, January 5). *Exclusive' Interview With Castro*. <http://lanic.utexas.edu/project/castro/db/1994/19940105.html>
- Centro de Gestión de la Información Económica, M. y. (2019, March 30). *Turismo Internacional Indicadores Seleccionados, Enero – Diciembre de 2018*. <http://www.onei.gob.cu/sites/default/files/publicaciondic18.pdf>
- CNBC. (2020, March 18). *Trump defends calling coronavirus 'Chinese virus' — "it's not racist at all"*. <https://www.cnbc.com/2020/03/18/coronavirus-criticism-trump-defends-saying-chinese-virus.html>
- Common Dreams. (2019, November 12). *Trump Applauds Bolivia's Military Coup As US Establishment Media Blame Morales For Turmoil*. <https://www.commondreams.org/views/2019/11/12/trump-applauds-bolivas-military-coup-us-establishment-media-blame-morales-turmoil>
- Constitución de la República de Cuba* (2019). <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Nueva%20Constitución%20240%20KB-1.pdf>
- CubaSÍ. (2020). *President Díaz-Chanel says socialism helps fight COVID-19*. <http://cubasi.cu/en/news/president-diaz-chanel-says-socialism-helps-fight-covid-19>
- Dye, A., & Scitote, R. (1999). U.S.-Cuban Trade Cooperation and Its Unraveling. *Business and Economic History*, 28(2), 19-31. <http://www.jstor.org/stable/23703316>.
- El País. (2109, November 12). *México otorga asilo político a Evo Morales*. https://elpais.com/internacional/2019/11/11/actualidad/1573504978_938761.html
- Erisman, H. (2019). Cuba as a Hemispheric Petropower: Prospects and Consequences. *International Journal of Cuban Studies*, 43-60. doi:10.13169/intejcubastud.11.1.0043
- Fang, Y., & Zheng, J. (2014). Between Poverty and Prosperity: China's Dependent Development and the Middle-Income Trap. *Third World Quarterly*, 35(6), 1014–31. <http://www.jstor.org/stable/24522061>
- Foreign Policy Concept of the Russian Federation*. (2013). <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70218094/>
- France24. (2019, February 24). *US 'will take action' in support of Guaido in Venezuela*. <https://www.france24.com/en/20190224-us-eu-will-take-action-support-guaido-venezuela-maduro-pompeo-colombia>
- Havana Consulting Group. (2020). *COVID-19 puede hacer declinar las remesas a Cuba entre un 30 y 40% en el 2020*. <http://www.thehavanaconsultinggroup.com/en-us/Articles/Article/74>
- Helms-Burton Act US. Department of State Archive*. (n.d.). Retrieved July 29, 2020, from <https://1997-2001.state.gov/regions/wha/cuba/helms.html>
- Hugh, T. (2018). *World Without End: The Global Empire of Philip II*. Moscow: AST.
- Izvestia. (2022, July 7). *Putin accused the West of starting a war in Ukraine*. <https://iz.ru/1361501/2022-07-07/putin-obvinil-zapad-v-razviiyvanii-voiny-na-ukraine>

- Kalashnikov, N. (2019). Nueva Constitución es un nuevo paso para renovar el socialismo. En N. Kalashnikov, *Cuba Sí! 60 Años de Revolución*. Moscow.
- Kalashnikov, N. (2017). *Cuba on the Eve of Generational Change*. Moscow.
- Lamrani, S., & Oberg, L. (2015). Rapprochement Cuba/USA: Opportunities and Obstacles. *International Journal of Cuban Studies*, 7(1), 8-15. <https://doi.org/10.13169/intejcubastud.7.1.0008>
- Larin, E. (2019). *Modern History of Latin America*. Moscow.
- Lopez-Levy, A. (2016). Cuba-US: The December 17 Agreement in the Rationale of Asymmetric Relations. A *New Chapter in US-Cuba Relations Social, Political, and Economic Implications*, 27-41.
- López-Levy, A., & Abrahams, H. (2010). Anything But Human Rights: US Policy Towards Cuba Under Helms-Burton. *International Journal of Cuban Studies* 2, 3(4), 315-34. <http://www.jstor.org/stable/41945910>.
- Mearsheimer, J. (2018). *The Great Delusion Liberal Dreams and International Realities*. Yale University Press.
- Modelski, G. (1987). *Long Cycles in World Politics*. Seattle: University of Washington Press.
- Montenegro, C., & Soto, R. (1996). How Distorted is Cuba's Trade? Evidence and Predictions from a Gravity Model. *Journal of International Trade and Economic Development*, 5(1), 45-68. doi:10.1080/09638199600000004
- Morgenthau, H. J. (1949). *Politics Among Nations. The Struggle For Power And Peace*.
- Moskovskij, K. (2014, July 12). *Cuba supports Russia on the Ukrainian issue*. <https://www.mk.ru/politics/2014/07/12/kuba-podderzhala-rossiyu-po-ukrainskomu-voprosu.html>
- National Office of Statistics and Information ONEI. (2020). *Anuario Estadístico de Cuba. Año 2020 Enero-Diciembre 2020*. Retrieved from http://www.onei.gob.cu/sites/default/files/15_turismo.pdf
- National Office of Statistics and Information ONEI. (2021). *Arribo de Viajeros y Visitantes Internacionales 2021(Diciembre)*. http://www.onei.gob.cu/sites/default/files/arribo_de_viajeros_y_visitantes_internacionales_diciembre_2021.pdf
- National Security Strategy. (2017). <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- OECD. (2022). *Cuba: Exports, Imports and Trade Partners*. <https://oec.world/en/profile/country/cub?compare-Exports0=comparisonOption5&depthSelector1=HS2Depth&yearSelector1=exportGrowthYear16&yearlyTradeFlowSelector=flow1>
- Perez-Lopez, J. F. (1988). Cuban-Soviet Sugar Trade: Price and Subsidy Issues. *Bulletin of Latin American Research*, 7 (1), 123-147. www.jstor.org/stable/3338444
- Pew Research Center. (2017). Facts on Hispanics of Cuban origin in the United States, 2017. <https://www.pewresearch.org/hispanic/fact-sheet/u-s-hispanics-facts-on-cuban-origin-latinos/>
- Platt Amendment . (1903). Retrieved from <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=55>
- RBC. *The UN General Assembly adopted a resolution demanding to end the blockade of Cuba*. (2019, November 7). Retrieved August 2, 2020, from <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5dc47c199a794768f7c75268>
- Reuters. (2021, July 12). *Cuba sees biggest protests for decades as pandemic adds to woes*. <https://www.reuters.com/world/americas/street-protests-break-out-cuba-2021-07-11/>
- RGRU. (2022 July 7). *Putin: The West has already lost, the scrapping of the American world order has begun*. <https://rg.ru/2022/07/07/putin-zapad-uzhe-proigral-nachalsia-slom-miroporiadka-po-amerikanski.html>
- RIA Novosti. (2019, January 12). *Expelled from Brazil Cuban doctors are going to Venezuela, Maduro said*. <https://ria.ru/20190112/1549257857.html>
- Rodríguez, T. (2015). US Foreign Policy towards Cuba: Historical Roots, Traditional Explanations and Alternative. *International Journal of Cuban Studies* , 7 (1), 16-37.
- Rogin, J. (2018, November 1). *The Washington Post. Bolton promises to confront Latin America's "Troika of Tyranny"*. https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/bolton-promises-to-confront-latin-americas-troika-of-tyranny/2018/11/01/df57d3d2-ddf5-11e8-85df-7a6b4d25cfbb_story.html

- Rosetti, P., & Holland, A. (2015). Potential Areas of Cooperation Between the United States and Cuba. *American Security Project*. <http://www.jstor.org/stable/resrep06032>.
- The Guardian. (2018). *Cuba's new leader vows to modernise economy but no return to capitalism*. <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/19/cuba-president-miguel-diaz-chanel-modernise-economy>
- The Guardian. (2020, February 11). *Trump puts Cuban doctors in firing line as heat turned up on island economy*. <https://www.theguardian.com/global-development/2020/feb/11/trump-puts-cuban-doctors-in-firing-line-as-heat-turned-up-on-island-economy>
- The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. *Comment by the Information and Press Department on the joint address to the UN Secretary-General urging the withdrawal of unilateral sanctions in view of the spread of the coronavirus*. (2020, March 27). https://www.mid.ru/en/maps/cu/-/asset_publisher/ZCoR8WfDPJng/content/id/4093009
- The Ostend Manifesto. (1854, October 15). <https://loveman.sdsu.edu/docs/1854OstendManifesto.pdf>
- The White House. (2018, April 15). *Remarks by Vice President Pence at First Plenary Session of the Summit of the Americas*. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-by-vice-president-pence-at-first-plenary-session-of-the-summit-of-the-americas/>
- The World Bank. (2022). *GDP growth (annual %) - Cuba, World*. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&locations=CU-1W&start=2000>
- UN General Assembly resolution 68/262. (2014, March 27). <https://undocs.org/ru/A/RES/68/262>
- United Nations General Assembly resolution ES-11/1. (2022). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/272/29/PDF/N2227229.pdf?OpenElement>
- US Congress. *H.R.2966 United States-Cuba Normalization Act*. (2017). Retrieved August 3, 2020, from US Congress: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2966?s=1&r=64>
- US Department of State. (2022). *Biden Administration Expands Support to the Cuban People*. <https://www.state.gov/biden-administration-expands-support-to-the-cuban-people/>
- Washington Post. (2019, April 17). *Trump administration announces new measures against Cuba*. Retrieved July 28, 2020, from https://www.washingtonpost.com/world/national-security/trump-administration-announces-new-measures-against-cuba/2019/04/17/cfc2bc96-6132-11e9-9ff2-abc984dc9eec_story.html
- Washington Post. (2019, September 7). *U.S. sets limits on money Cuban Americans can send to family in Cuba*. Retrieved August 4, 2020, from <https://www.washingtonpost.com/national-security/us-sets-limits-on-money-cuban->
- Whittlesey, D. (1922). Geographic Factors in the Relations of the United States and Cuba. *Geographical Review*, 12(2), 241–56. <https://doi.org/10.2307/208739>
- Wiesel, I. (1968). Cuban Economy and the Revolution. *Acta Oeconomica*, 3(2), 203–220. <http://www.jstor.org/stable/40727812>
- World Data. (2022). *Development of the tourism sector in Cuba from 1995 to 2020*. <https://www.worlddata.info/america/cuba/tourism.php#:~:text=Cuba%20generated%20around%201.15%20billion,international%20tourism%20receipts%20in%20Caribbean.&text=On%20average%2C%20each%20of%20the,spent%20about%20897%20US%20Dollars>
- Xinhuanet. (2018). *Miguel Diaz-Chanel elected as Cuba's new president, vows continuity of socialism*. http://www.xinhuanet.com/english/2018-04/20/c_137123597.htm
- Yotov, Y. V., Larch, M., Monteiro, J.-A., & Piermartini, R. (2016). *An Advanced Guide to Trade Policy Analysis: The Structural Gravity Model*. World Trade Organization. <https://doi.org/10.30875/abc0167e-en>



Revista Científica General José María Córdova

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

Volumen 22, número 45, enero-marzo 2024, pp. 57-78

<https://doi.org/10.21830/19006586.1249>

Multilateralismo en la política exterior colombiana de 2018-2022, una lectura desde el realismo neoclásico

Multilateralism in Colombian foreign policy from 2018-2022, a view from neoclassical realism

Carlos Hernán González Parías 

Tecnológico de Antioquia, Medellín, Colombia

Lisbeth Katherine Duarte Herrera 

Tecnológico de Antioquia, Medellín, Colombia

Carlos Alberto Builes Tobón 

Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia

Alexander Arango Avendaño 

Tecnológico de Antioquia, Medellín, Colombia

RESUMEN. Este artículo analiza el ejercicio del multilateralismo en la política exterior colombiana en el periodo 2018-2022, con base en el realismo neoclásico, considerando que la percepción de los tomadores de decisiones y los estímulos sistémicos inciden en la política exterior. Para ello, se analizaron tres casos de ejercicio multilateral de la política exterior colombiana: el retiro de Unasur, su liderazgo en la creación de Prosur y su participación en el Grupo de Lima. La metodología, cualitativa, se basó en la revisión de fuentes oficiales y diversos textos. Se concluye que la política exterior colombiana en dicho periodo fue resultado de la lectura y percepción de los estímulos externos, esto es, las sanciones de Estados Unidos a Venezuela, la pérdida de liderazgo regional de Brasil y el retorno de gobiernos de derecha en América Latina, entre otros fenómenos.

PALABRAS CLAVE: Grupo de Lima; integración regional; multilateralismo; política exterior; Prosur; relaciones multilaterales; Unasur

ABSTRACT. This article analyzes the exercise of multilateralism in Colombian foreign policy in the period 2018-2022, based on neoclassical realism, considering that the perception of decision-makers and systemic stimuli affect foreign policy. To this end, three cases of multilateral exercise of Colombian foreign policy were analyzed: the withdrawal of Unasur, its leadership in the creation of Prosur, and its participation in the Lima Group. The qualitative methodology was based on the review of official sources and various texts. It is concluded that Colombian foreign policy in the said period was the result of the reading and perception of external stimuli, that is, the United States sanctions against Venezuela, the loss of regional leadership of Brazil, and the return of right-wing governments in Latin America, among other phenomena.

KEYWORDS: foreign policy; Lima Group; multilateral relations; multilateralism; Prosur; regional integration; Unasur

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 11 de julio de 2023 • Aceptado: 23 de febrero de 2024

CONTACTO: Lisbeth Katherine Duarte Herrera  lisbeth.duarte@tdea.edu.co

Introducción

Un rasgo característico de la política exterior colombiana es la dificultad de construir una visión y objetivos de largo plazo, en lo cual coinciden varios autores (Tokatlian, 2000; Ardila, 2008; Borda, 2012; González et al., 2018; Amaya, 2017). Si bien es lo esperado que cada nuevo gobierno imprima tanto en la política interna como exterior su visión, énfasis y objetivos propios, en Colombia, con el inicio de cada periodo presidencial, la política exterior suele experimentar cambios drásticos, a costa de abandonar en ocasiones procesos y avances significativos en diferentes dimensiones. Esto puede responder a diversos factores, como la orientación política del presidente de turno; debilidades institucionales debido a la concentración en la figura presidencial de la formulación de esta política; y la lectura y percepción del entorno internacional, entre otros.

En este contexto, el multilateralismo ha sido empleado como medio y expresión de la política exterior colombiana con mayor o menor énfasis y para diferentes fines en cada gobierno. En el caso de las dos administraciones del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-2018), el multilateralismo ocupó un importante lugar en la política exterior del país. Entre los frutos de esta política se cuenta la participación en la creación de la Alianza del Pacífico; el inicio del proceso de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); la vinculación en calidad de socio global a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); la inclusión de la ONU como organismo verificador internacional del cumplimiento del acuerdo de paz, y el activo papel en el diseño de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) (Cavelier & Rodríguez, 2017). Para Rueda y Osorio (2019), este activo multilateralismo obedeció a cuatro motivaciones y expectativas: 1) liderazgo regional, 2) mayor oferta de cooperación y generación de un vecindario seguro, 3) refuerzo de las estrategias de desarrollo y 4) atracción de inversión extranjera. Según Arlene Tickner (2022), este multilateralismo activo le permitió a Colombia y ganar cierto nivel de liderazgo regional.

En el caso de la administración del presidente Iván Duque (2018-2022), la política exterior colombiana también recurrió al multilateralismo para sus objetivos, estrategias de vinculación y prioridades. No obstante, aunque practicando un multilateralismo activo, la política exterior del gobierno Duque tuvo altos niveles de politización y aspiraciones de liderazgo a pesar de algunas debilidades internas (Pastrana & Vera, 2019, p. 42). Incluso, para Pastrana y Valdivieso (2020), la alineación ideológica y de intereses fueron los criterios rectores de la política exterior durante el gobierno de Iván Duque (p. 72). En el mismo sentido apunta Beltrán (2022), al indicar que la política exterior estuvo marcada más por las ideologías del partido de gobierno que por los intereses del Estado. Según Pastrana et al. (2021), otras características de este periodo, en coherencia con la ideologización, fueron la venezolanización, estadounidenseización y narcotización de la agenda exterior del país.

La ideologización de buena parte de la política exterior y del multilateralismo en el periodo 2018-2022 tiene entre sus manifestaciones el retiro del país en 2018 de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur); la creación en 2019, bajo una convergencia ideológica, del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), y cierto liderazgo ejercido sobre el denominado y embrionario Grupo de Lima. En estos tres casos, de forma directa o indirecta, gravita la cuestión venezolana y, por ende, son evidencia de la denominada venezolanización de la agenda exterior colombiana (Pastrana et al., 2021) y la tensión ideológica entre ambos gobiernos. Por esta razón, fueron seleccionados como objeto de estudio para este artículo.

En cuanto al primer caso, la consideración de Unasur como “cómplice de la dictadura venezolana” (Marcos, 2018) —en palabras del presidente Iván Duque— y como creación y legado de gobiernos de izquierda fue uno de los argumentos presentados por el gobierno de Colombia para justificar su retiro de esta organización. En cuanto a Prosur, fue pensada como un organismo de integración regional en remplazo de Unasur y secundada e integrada por buena parte de gobiernos de derecha vigentes entonces en la región. Finalmente, el Grupo de Lima fue concebido como una instancia multilateral de seguimiento a la crisis política venezolana en procura de un cambio de régimen en dicho país. En consecuencia, la participación colombiana en estos tres espacios evidencia un multilateralismo selectivo basado parcialmente en consideraciones ideológicas durante la ejecución de la política exterior colombiana en el periodo 2018-2022.

Con base en lo anterior, el objetivo de este artículo es analizar la participación multilateral de Colombia durante el periodo 2018-2022 tomando como casos de estudio el retiro de Colombia de Unasur; la creación de Prosur con base en postulados teóricos del realismo neoclásico, particularmente desde la percepción de los tomadores de decisiones, y el papel protagónico del país en el Grupo de Lima.

El texto inicia con la presentación de elementos teóricos y conceptuales sobre el multilateralismo y el realismo neoclásico, con énfasis en la percepción de los tomadores de decisiones. Posteriormente, se definen unidades de análisis, categorías de estudio, fuentes, el tratamiento de la información y demás aspectos metodológicos relevantes. En la tercera parte se presenta el análisis y discusión de la información, para finalizar con una serie de conclusiones y reflexiones.

Marco teórico

Al finalizar la Guerra Fría, revivió el optimismo sobre el potencial de instituciones internacionales como las Naciones Unidas (Bouchard, 2014), por lo cual se dio un impulso en el estudio del multilateralismo. Así, académicos de diferentes orientaciones teóricas sobre las relaciones internacionales (realismo, liberalismo y teorías críticas, entre otras) lo comenzaron a abordar en sus discusiones. Es el caso de Robert Keohane (1988; 1990), Robert Cox (1992), John Ruggie (1992; 1993), James Caporaso (1992) y Lisa Martin (1992).

Robert Keohane considera el multilateralismo como “la práctica de coordinación de políticas nacionales de un grupo de tres o más Estados, por medio de acuerdos *ad-hoc* o por medio de las instituciones” (1990, p. 731). Entre los efectos positivos que Keohane reconoce en los espacios multilaterales está el aumento de los niveles de transparencia entre los Estados y la reducción de costos de transacción: “Estos se constituyen en mecanismos de fomento de la confianza e inducen a la cooperación” (1988, p. 72).

Por su parte, los aportes de Robert Cox al multilateralismo parten de una insatisfacción o reconocimiento de insuficiencia de los conceptos anteriores. Desde las teorías críticas en relaciones internacionales, Cox (1992) considera que el multilateralismo no es algo estático, sino que “solo puede entenderse en el contexto en el que se existe, y que el contexto es la estructura histórica del orden mundial” (p. 161). Para Cox, el multilateralismo puede cumplir dos funciones principales: la institucionalización y regulación del orden mundial establecido; y servir de escenario de las interacciones de las diferentes fuerzas y actores que puede generar la transformación del orden existente (Cox, 1992, p. 163).

Ruggie (1992) amplía el espectro de análisis del multilateralismo al incluir la dimensión cualitativa, es decir, la necesidad de que los Estados involucrados compartan principios y valores con el fin de que el espacio multilateral obtenga los resultados esperados:

En suma, lo que es característico del multilateralismo no es simplemente que coordina las políticas nacionales en los grupos de tres o más Estados, lo cual es algo que otras formas de organización también hacen, lo hace sobre la base de ciertos principios de ordenar las relaciones entre los Estados. (Ruggie, 1992, p. 567)

Complementando los aportes de Ruggie, Caporaso (1992, p. 602) concibe el multilateralismo es un principio organizador del sistema internacional que cuenta con tres propiedades: indivisibilidad, principios generales de conducta y reciprocidad difusa. La indivisibilidad es el ámbito de aplicación, esto es, el alcance (geográfico y funcional) donde beneficios y costos se reparten. Los principios generales de conducta son los valores que se pretende defender y proyectar entre los miembros del grupo multilateral (Fernández, 2010, p. 21), en aras de evitar relaciones diferenciadas sobre la base de preferencias individuales o motivos particulares, lo cual suele ser desventajoso para Estados con poco poder. En cuanto a la reciprocidad difusa, Caporaso (1992) la entiende como la visión utilitarista respecto al impacto y los temas en que pueden beneficiarse los Estados, pues estos procuran obtener beneficios a largo plazo y en diversos temas.

Asimismo, Caporaso (1992) hace una distinción entre dos categorías que se suelen equiparar: instituciones multilaterales y la institución del multilateralismo. La primera centra su atención en los elementos formales de la organización de la vida internacional, para lo cual se cuenta con una sede permanente, una estructura burocrática y

secretarías. Si bien no es excluyente que en instituciones multilaterales se manifieste la institución del multilateralismo, el significado de este va más allá: responde a los aspectos menos formales; los hábitos, prácticas, ideas y normas de la sociedad internacional. En este sentido, el multilateralismo como institución se presenta como una de las posibles formas como se podría organizar el mundo; otras opciones son el bilateralismo y la jerarquía imperial. Por lo tanto, para el ejercicio práctico del multilateralismo no es imprescindible el desarrollo de instituciones internacionales, si bien —en palabras de Milner y Tingley (2012)— “toda coordinación de políticas entre países que implique la delegación a una institución internacional es una forma de multilateralismo” (p. 316).

Por otra parte, el realismo neoclásico (NCR, por sus siglas en inglés) es un programa de investigación más reciente vinculado a la tradición realista, que incluye los factores determinantes tanto externos como internos en el actuar exterior del Estado. Esta corriente de investigación procura cerrar la brecha dentro del realismo, tradicionalmente orientado hacia teorías de la política internacional y no de la política exterior. Autores neoclásicos, como Meibauer et al. (2020), la definen como una teoría de rango medio y ecléctico, en el sentido de que incorpora tanto factores estructurales como no estructurales: instituciones domésticas, percepciones, identidad, cultura estratégica, entre otros (Meibauer et al., 2020, p. 8).

El NCR mantiene como fundamentos ontológicos la consideración de un sistema internacional anárquico, el Estado como principal actor en la arena internacional y la importancia de la posición de poder del Estado y de las capacidades relativas de poder material, fundamentos compartidos con las demás corrientes realistas. Su factor diferencial dentro de esta tradición es considerar que la política exterior no es reflejo fiel de las capacidades de poder del Estado, ya que, durante el proceso de diseño y toma de decisiones, donde intervienen élites y líderes, se presentan distorsiones mediadas por las percepciones de los tomadores de decisiones y por las limitaciones en cuanto al uso de dichas capacidades (González, 2021).

Para el NCR, los estímulos sistémicos constituyen la variable independiente, y la política exterior y la respuesta externa, constituyen la variable dependiente. Con respecto a la variable independiente, Smith (2019) considera que esta es ante todo un determinante clave de los resultados de política internacional, dado que los entornos internacionales (y regionales) en que se encuentra un Estado “son los que brindan tanto incentivos como desincentivos para la acción externa” (p. 19). Entre los estímulos sistémicos y la respuesta a ellos, median procesos a nivel interno (la percepción de los tomadores de decisiones sobre el entorno) y estímulos externos (el proceso de la toma de decisión y la consecuente implementación de la política). En estos tres procesos inciden las denominadas variables intervinientes: la imagen de los líderes, la cultura estratégica, la relación Estado-sociedad y las instituciones domésticas.

Con respecto a la percepción de los tomadores de decisiones, puede entenderse como filtros cognitivos que informan cómo se procesa la información del entorno internacional, a qué se le presta atención y, por ende, hacia dónde se deben dirigir los recursos del Estado y cuándo y cómo prepararse para responder a las posibles amenazas y oportunidades (González, 2021).

Con base en lo anterior, el multilateralismo se asume en un doble sentido: como herramienta de la política exterior para conseguir objetivos y prioridades estratégicamente definidos, y también como un rasgo definitorio de la política exterior de un Estado. En este sentido, se propone usar los postulados del NCR respecto a la percepción de los tomadores de decisiones de política exterior para explicar el ejercicio del multilateralismo en la política exterior colombiana, en los casos específicos del retiro de la Unasur, la creación de Prosur y el liderazgo en el Grupo de Lima. Cabe reconocer que la forma como se percibieron los estímulos sistémicos, internacionales y regionales, no es el único factor explicativo de las acciones y decisiones tomadas, pero sí ha jugado un papel importante que aporta a la comprensión de dicho comportamiento.

Metodología

La investigación es de corte cualitativo por cuanto se enfoca en casos representativos para el análisis del multilateralismo colombiano, que permiten realizar una interpretación bajo la lógica inductiva. Los casos se analizaron individualmente a partir de textos, documentos e información oficial y hemerográfica, lo cual permitió enriquecer la investigación y profundizar el análisis, que partió de lo particular a lo general (Hernández et al., 2010). El control del sesgo se hizo por medio del principio de triangulación, que permite validar las conclusiones a partir de estrategias como el uso de fuentes múltiples, lo que implica cotejar diferentes recursos primarios y secundarios para determinar su confiabilidad (Ñaupas et al., 2014).

En la Tabla 1 se presenta la matriz metodológica utilizada para la investigación. En ella se aprecian la unidad de análisis establecida en relación con el problema de estudio: el multilateralismo en la política exterior colombiana. Esta unidad de análisis contempla dos categorías de estudio: 1) política exterior 2018-2022 desde el realismo neoclásico, y 2) multilateralismo en la política exterior colombiana. Para cada categoría se observaron las variables que las operacionalizan. Por ejemplo, para la categoría 1 se observaron las siguientes variables: a) percepción de los tomadores de decisión; b) estímulos sistémicos del contexto internacional, y c) estímulos sistémicos del contexto regional. Para la categoría 2 se observó lo siguiente: a) participación en Unasur; b) participación en Prosur, y c) participación en el Grupo de Lima. Para la interpretación de la información se aplicó el principio de triangulación con la estrategia de fuentes múltiples, para validar los hallazgos revisando otras fuentes.

Tabla 1. Matriz metodológica de apoyo

Problema de investigación: Multilateralismo en la política exterior colombiana 2018-2022			
Unidad de análisis	Categorías	Variables de estudio	Triangulación
Política exterior colombiana	Política exterior 2018-2022 desde el realismo neoclásico	Percepción de los tomadores de decisión	Estrategia de fuentes múltiples
		Estímulos sistémicos del contexto internacional	
		Estímulos sistémicos del contexto regional	
	Multilateralismo en la política exterior colombiana	Participación en Unasur	
		Participación en Prosur	
		Participación en el Grupo de Lima	

Fuente: Elaboración propia

Resultados

Para comprender el multilateralismo en la política exterior colombiana, a continuación, se presenta el análisis particular de las categorías definidas: percepción de los tomadores de decisión, estímulos sistémicos del contexto internacional, estímulos sistémicos del contexto regional, retiro de Colombia de Unasur, la creación de Prosur y el rol de Colombia en el Grupo de Lima.

Retiro de Colombia de Unasur

La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) nació en 2008 como un proyecto impulsado por las pretensiones geopolíticas brasileras bajo el liderazgo del entonces presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Con Unasur, Brasil buscaba materializar dos grandes objetivos de su política exterior: 1) autonomía regional y 2) convertirse en una potencia regional y global con importante liderazgo en los asuntos latinoamericanos, excluyendo a México de la política regional de América Latina (Sanahuja, 2012). El 23 de mayo de 2008, durante la III Cumbre Sudamericana desarrollada en Brasilia, se aprobó su Tratado Constitutivo con la firma de doce Estados miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

Como argumentan Nolte y Mijares (2022, p. 85), Unasur fue un producto de su época en cuanto crítica a un proyecto ideológico, propiciada por gobiernos denominados de izquierda en buena parte de Suramérica que secundaron su creación. Así, su surgimiento coincide con la característica que Cox (1992) atribuye al multilateralismo, al considerar que este se presenta como escenario de interacción de diferentes fuerzas y

actores que pueden generar procesos de transformación de una realidad y distribución de poder particular.

En principio, la principal intención de Unasur era unir a los países del continente suramericano en torno a una integración regional profunda (González, 2019), que permitiera construir identidad y ciudadanía suramericanas (Ominami, 2021), como quedó consagrado en el objetivo general del Tratado Constitutivo. Se evitó hacer alusión expresa a la integración económica y sus implicaciones, por cuanto ello podría llevar a tocar aspectos sensibles, lo cual fue el error de la extinta Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). En este sentido, el objetivo principal de Unasur era establecer una integración en varias áreas, sin profundizar y comprometer el “rol de la organización en la formación de una zona económica sudamericana” (Sanahuja, 2012, p. 40).

Actualmente, Unasur se encuentra virtualmente inoperante¹, por causas que varios autores han ayudado a comprender. Nolte y Mijares (2022) consideran que uno de los factores de su fracaso fue la existencia de visiones estratégicas divergentes entre los Estados miembros, sumada a una institucionalidad débil. En el mismo sentido, para Álvarez (2019), el retorno a gobiernos considerados de derecha le fue restando interés e importancia estratégica a Unasur.

Por su parte, Ortiz et al. (2019) señalan que el declive de esta agrupación se puede identificar desde el 2013, cuando surgen debilidades contextuales y estructurales. Entre las primeras, señalan la dispersión de intereses entre los miembros, un nuevo clima político-ideológico en la región, su ineficacia frente a la precarización de la estabilidad democrática regional (a causa de la crisis política en Venezuela), su indiferencia ante el proceso de destitución contra Dilma Rousseff en Brasil, la dificultad creciente de lograr consensos y la ausencia de un claro liderazgo regional. En cuanto a las debilidades estructurales, identifican el fuerte énfasis intergubernamental en su funcionamiento, el incumplimiento de compromisos en la generación de bienes públicos regionales para alcanzar objetivos comunes, el agotamiento de la diplomacia de cumbres en la toma de decisiones y la carencia de una dimensión económica (Ortiz et al., 2019).

Colombia fue parte de los Estados miembros de Unasur desde su creación en 2008, pese al distanciamiento que entonces se tenía con varios gobiernos suramericanos². De hecho, desde los inicios, se vislumbraba la incomodidad del Estado colombiano y el poco convencimiento de su participación en el organismo. Al respecto se recuerda, por ejemplo, el *impasse* en septiembre de 2009 cuando el entonces ministro de defensa colombiano, Gabriel Silva, defendió el acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos, y señaló que el país no descartaba retirarse de Unasur “si no vemos

1 En junio de 2023, el presidente Lula da Silva convocó en Brasilia a una Cumbre Sudamericana con el fin, entre otros, de reactivar Unasur. Sin embargo, ello no se logró, debido a la falta de unanimidad entre los gobiernos de la región.

2 En ese momento, gobernaban Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Michelle Bachelet en Chile, Rafael Correa en Ecuador, Fernando Lugo en Paraguay y Hugo Chávez en Venezuela (González, 2019).

una preocupación por el armamentismo, el tráfico de armas, el narcotráfico; si no hay sensibilidad por esos temas, estaríamos como invitados de piedra y ahí sí tocaría evaluar esa posibilidad” (Mena, 2009). Tras esto, el presidente Uribe Vélez salió al paso, principalmente con Venezuela y Ecuador, argumentando que el acuerdo militar con EE. UU. no tenía reversa y que la participación de Colombia en estos foros internacionales era de sinceridad (Salazar, 2009); al mismo tiempo, se reclamó que a otros países suramericanos que contaban con acuerdos militares con otros Estados no se les exigía explicar dichas actividades por parte de Unasur.

Hay otras situaciones que aumentaron el escepticismo del gobierno colombiano, así como la poca eficacia de este organismo. En primer lugar, está la crisis diplomática entre Colombia y Venezuela en 2010 por la presencia de miembros de las guerrillas FARC-EP y ELN en suelo venezolano, disputa que no logró ser zanjada por Unasur a pesar de ser tratada por los ministros de Exteriores de Unasur en Quito. Dado que no fue posible dirimir completamente las diferencias entre Colombia y Venezuela, estas terminaron rompiendo la cuerda de las relaciones diplomáticas entre ambos países (Radio Francia Internacional, 30 de julio de 2010).

En segundo lugar, otro suceso que agudizó la percepción de Colombia sobre su poca afinidad con Unasur fue la invitación a esta organización para vigilar las elecciones colombianas de 2014. Uribe Vélez, esta vez en su condición de senador de la República y líder de un partido político, rechazó esta pretensión por considerar que Unasur era “una entidad manejada por Venezuela, donde se violan todos los derechos democráticos” (*El Espectador*, 4 de marzo de 2014).

En tercer lugar, aparecieron constantes denuncias respecto a la progresiva ideologización que fue adoptando el foro multilateral, alineado a un proyecto geopolítico particular (González, 2019) en detrimento de la unión de los países suramericanos y la pretendida identidad e integración regional, que era el objetivo inicial de Unasur. Así lo destaca Ominami (2021): “La Unasur no pudo superar las definiciones ideológicas de sus inspiradores para transformarse en una institución capaz de sobrevivir a los cambios políticos. Su progresiva ideologización, sumada al derecho a veto del que disponía cada país, terminó paralizándola” (p. 166).

Sumado a lo anterior, según González (2019), el punto de implosión que atizó la crisis de Unasur fue la ineficacia que mostró el organismo para resolver la crisis político-institucional de Venezuela, o por lo menos para asumir un papel de equilibrio e imparcialidad tras los resultados electorales que proclamaron a Nicolás Maduro como presidente de Venezuela. Asimismo, se hizo evidente la poca capacidad del organismo para lograr consensos en diferentes temas, su estructura rígida y burocrática, y el desinterés que fue asumiendo Argentina, Brasil, Chile, Perú, Colombia y Paraguay en el foro internacional, lo cual se sumó a una cadena de errores que marcaron el paulatino declive de una iniciativa de integración multilateral cuyo consejo de presidentes no se reunía desde diciembre de 2014 y cuyos cancilleres suspendieron reuniones a partir de 2016 (González, 2019).

El distanciamiento de un importante sector político colombiano con Unasur se evidenció cuando en 2017, durante la campaña presidencial en Colombia, el entonces candidato Iván Duque, y futuro presidente —en consonancia con su mentor político Álvaro Uribe, así como con lo expresado por su partido político, Centro Democrático—, propuso la salida de Colombia de Unasur porque, según sus palabras, era un foro cómplice de Venezuela (Silva & De Souza, 2021). En julio, siendo presidente electo, pero aún no posesionado, Iván Duque manifestó; “Yo no quiero que Colombia siga perteneciendo a una institución que ha sido el mascarón de proa, la caja de resonancia o sencillamente el idiota útil para proteger la dictadura venezolana” (France 24, 10 de agosto de 2018). Posteriormente, tres días después de su posesión, el 10 de agosto de 2018, por medio del canciller Carlos Holmes, Colombia anunció su retiro de Unasur.

Tras este anuncio, Colombia fue suspendiendo paulatinamente su participación. De forma consecuente, se sumaron otros países que anunciaban el respectivo retiro: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay y Perú, siendo Uruguay el último en salir en marzo de 2020. Para 2023, solo cuatro países de los doce que firmaron el Tratado Constitutivo se mantenían en Unasur: Bolivia, Guyana, Surinam y Venezuela.

Unasur, que surgió con aspiraciones de autonomía regional y liderazgo geopolítico (Sanahuja, 2012), refleja la dinámica de interacción entre fuerzas y actores que pueden transformar la realidad y distribuir poder (Cox, 1992). El retiro de Colombia de la organización se origina en la falta de afinidad de los tomadores de decisiones y la política exterior colombiana con el proyecto de Unasur desde sus inicios, como se evidencia en la incomodidad expresada por el gobierno colombiano ante varias decisiones de la organización. En particular, el fracaso de Unasur para resolver la crisis en Venezuela y su progresiva ideologización (González, 2019; Ominami, 2021) pueden entenderse a través del enfoque de Ruggie (1992), que enfatiza la necesidad de compartir principios para lograr resultados efectivos en el espacio multilateral.

En consonancia con el NCR, el retiro de Colombia puede atribuirse a visiones estratégicas divergentes con los países miembros, como señalan Nolte y Mijares (2022). Esto refuerza la noción de que las percepciones de los tomadores de decisiones son influidas por sus filtros cognitivos, que juegan un papel fundamental en la política exterior de los Estados.

De Unasur a la creación de Prosur

Bajo el mandato del presidente Iván Duque, Colombia lideró, junto con el presidente de Chile Sebastián Piñera, la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur). Anunciada el 14 de enero de 2019, esta iniciativa buscaba reemplazar a Unasur. Autores como Ominami (2021) consideran que Prosur se configuró sin pensar directamente en afianzar los lazos de integración en la región, sino como una suerte de alternativa ideológica frente a Unasur y aquellas formas de “integración post-liberal”, concepto ampliamente desarrollado en la región por autores como Da Motta y Ríos (2007), Bywaters y

Rodríguez (2009) y Sanahuja (2010; 2012), o de regionalismo post-hegemónico, para Rigirozzi (2010). Respecto al regionalismo post-liberal y post-hegemónico, Briceño (2013) afirma que se trataba de iniciativas regionales que proponían “una ruptura con el discurso hegemónico durante la década de 1990, que asociaba el regionalismo a los procesos de globalización bajo inspiración de las ideas neoliberales. [...] el regionalismo se percibía como una respuesta defensiva a esos procesos globales” (p. 11). De igual modo, la creación de Prosur, según Silva y De Souza (2021), significó la expresión de la política exterior tanto de Colombia como de Chile por jugar un rol de liderazgo frente a la pérdida de protagonismo de Brasil (p. 9).

Dos argumentos recurrentes de los países que anunciaron su retiro de Unasur fueron el alto costo económico de funcionamiento y, sobre todo, el alto nivel de ideologización de la organización (Silva & De Souza, 2021; Nolte & Mijares, 2022). No obstante, el nuevo organismo resultó ser más conservador en sus pretensiones, excluyente y, paradójicamente, incurrió en el mismo error que se le endilgaba a Unasur: la ideologización, por cuanto se constituyó en un foro de “regionalismo alineado con Estados Unidos” (Frenkel, 2019), auspiciado en parte por la recomposición ideológica que se produjo en la región suramericana³. En este orden de ideas, Prosur también abandonó el sentido de estos espacios de integración multilateral, esto es, su agenda de integración regional.

El 22 de marzo de 2019, en el marco de un encuentro de presidentes en Santiago de Chile, los mandatarios de ocho países: Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú, firmaron la “Declaración presidencial sobre la renovación y el fortalecimiento de la integración de América del Sur” (Prosur, 2019), que dio vida a este nuevo foro de integración multilateral. No todos los países del bloque suramericano hicieron parte de este; Bolivia participó como país observador, Uruguay como invitado y Venezuela fue excluida de la invitación (Ominami, 2021). La declaratoria de esta organización expresa la “voluntad de construir y consolidar un espacio regional de coordinación y cooperación, sin exclusiones, para avanzar hacia una integración más efectiva que nos permita contribuir al crecimiento, progreso y desarrollo de los países de América del Sur” (Prosur, 2019). Esto responde a las propiedades generalizables desarrolladas por Caporaso (1992) y la posibilidad de coordinar el actuar de los miembros con base en principios compartidos. Esta coordinación de acciones, en el caso de Prosur, se ha dado mediante una estructura institucional liviana y flexible, que no cuenta con un tratado constitutivo ni con una secretaría general.

En el poco tiempo de vida que tiene Prosur, se han presentado hechos que sugieren parcialidad y diferenciación a la hora de juzgar y manifestarse frente a situaciones en algunos países de la región, lo que ha llevado a Prosur a reproducir los errores cometi-

3 Entonces se encontraban en el poder Jair Bolsonaro en Brasil, Sebastián Piñera en Chile, Martín Vizcarra en Perú, Lenin Moreno en Ecuador, Mauricio Macri en Argentina y Mario Abdo Benítez en Paraguay (González, 2019).

dos por Unasur. Por ejemplo, ante el golpe de Estado en Bolivia que se desencadenó el 10 de noviembre de 2019, Prosur no hizo ningún tipo de pronunciamiento. Igualmente, ante las presuntas violaciones a los derechos humanos en el marco del estallido social en Chile en octubre de 2019 y que continuó en Colombia en abril de 2021, tampoco se manifestó la organización:

Dicha situación también ha sido cuestionada en Colombia por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe titulado *Colombia, observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia* (2021), preparado como respuesta a las denuncias sobre el Estado colombiano. Por lo tanto, parafraseando a Ominami, el hecho de que Prosur no se manifestara ante dichas denuncias en Chile y Colombia demuestra que, más que una instancia autónoma y objetiva de países, se constituyó como un espacio al servicio de los intereses políticos de sus fundadores (Ominami, 2021, pp. 164-165).

Por lo anterior, dichos criterios, imprescindibles en la declaratoria constitutiva, solo fueron establecidos para excluir a la Venezuela de Nicolás Maduro, lo que termina haciéndole mucho daño no solo a la organización multilateral, sino también a la aspiración de integración suramericana, por cuanto la limita a gobiernos afines, la consolida como un foro de derecha con su mirada hacia el norte e “impide desarrollar mecanismos efectivos de resolución de conflictos y espacios abarcativos desde los cuales consensuar mínimos denominadores comunes” (Frenkel, 2019).

El Grupo de Lima como estrategia de la política exterior colombiana

El 8 de agosto de 2017, cancilleres y representantes de doce países de América Latina se reunieron en la ciudad de Lima, Perú, para abordar “la cuestión venezolana” desde una iniciativa de foro multilateral. Desde la perspectiva conceptual de Keohane (1988), el Grupo de Lima se presenta como un espacio multilateral *ad hoc*, en procura de coordinar acciones nacionales y de objetivos compartidos, como es el caso particular de la crisis venezolana.

El Grupo de Lima fue la respuesta ante la imposibilidad que hubo en la Organización de Estados Americanos (OEA) para activar la Carta Democrática Interamericana invocada ante la ruptura del orden constitucional en Venezuela. Su creación se dio antes del arribo a la presidencia de Colombia de Iván Duque, pero durante su administración se convirtió en uno de los escenarios de multilateralismo más sobresalientes de la política exterior colombiana, ya que el presidente Duque estuvo más presente y activo en el Grupo de Lima.

La Declaración de Lima tuvo como firmantes a Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú, unidos con el fin de “explorar formas de contribuir a la restauración de la democracia en ese país a través de una salida pacífica y negociada” (Cancillería de Colombia, 2017). Posteriormente se unieron Guayana y Santa Lucía, y durante la presidencia interina de Jeanine Áñez en 2019 ingresó Bolivia. Como participantes de este foro multilateral estuvieron Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y la OEA.

Después de la ola de gobiernos denominados de izquierda y socialdemócratas que gobernaron buena parte de los países de América Latina entre 2000 y 2015, el escenario político comenzó a cambiar: en México, Enrique Peña Nieto (2012-2018); en Argentina, Mauricio Macri (2015); en Perú, Pedro Pablo Kuczynski (2016); en Estados Unidos, Donald Trump (2017); en Colombia, Iván Duque (2018); en Paraguay, Mario Abdo Benítez (2018); en Chile, Sebastián Piñera (2018); en Brasil, Jair Bolsonaro (2019); en Bolivia, Jeanine Áñez (2019), y en Ecuador, Guillermo Lasso (2021). Este nuevo giro ideológico hacia gobiernos conservadores tuvo como una de sus prioridades en materia de política exterior la cuestión venezolana y el multilateralismo como vehículo de acción al respecto. Estos gobiernos representaban un apoyo decidido a la oposición venezolana y a la denuncia del régimen de Nicolás Maduro como una dictadura.

Desde Estados Unidos, el presidente Donald Trump intensificó las presiones y sanciones a Venezuela, especialmente con el denominado cerco diplomático contra el régimen de Maduro, mientras en materia de hidrocarburos presionaba con la disminución de los precios internacionales del petróleo, para desfinanciar las fuentes económicas de Venezuela. Lo mismo hicieron países como Inglaterra, entre otros, que cooptaron reservas de oro de Venezuela. Esto se asume como un estímulo sistémico según el NCR.

A nivel interno, Venezuela sufría dos movimientos que la contraían incesantemente. Por una parte, la oposición, fortalecida en las urnas en 2015 con mayoría parlamentaria en la Asamblea Nacional, salía multitudinariamente a las calles para forzar elecciones presidenciales libres y democráticas en el país; por otra parte, el presidente Nicolás Maduro también movilizaba miles de ciudadanos que lo apoyaban en las calles. Este péndulo de fuerzas políticas y sociales entre la oposición y el gobierno de Maduro tuvo un punto de quiebre cuando este último convocó a elecciones de una Asamblea Nacional Constituyente, con la aparente intención de redactar una nueva Constitución que ni se presentó ni se discutió. Finalmente, esto se convirtió en el pretexto para crear una institución parlamentaria alternativa a la Asamblea Nacional, que tenía como mayoría a la oposición.

La nueva Asamblea Nacional Constituyente tuvo vigencia desde el 4 de agosto de 2017 hasta el 18 de diciembre de 2020 y asumió poderes plenipotenciarios por encima de los demás poderes del Estado. Por ello, los países del Grupo de Lima, cuatro días después de que iniciara la Nueva Asamblea Constituyente, condenaron dichas elecciones como la ruptura del orden democrático en Venezuela. Los principales puntos de la Declaración de Lima fueron los siguientes: “su decisión de no reconocer a la Asamblea Nacional Constituyente, ni los actos que emanen de ella, por su carácter ilegítimo. Su pleno respaldo y solidaridad con la Asamblea Nacional, democráticamente electa” (Cancillería de Colombia, 2017).

El cambio de equilibrio de poderes en Venezuela impulsó un empoderamiento de la oposición que tuvo como su mayor representante a Juan Guaidó, quien logró cohesionar los diferentes grupos opositores en una causa común: la creación de un gobierno

alternativo al del presidente Maduro. El cerco diplomático contra Maduro se convirtió en una oportunidad de legitimación para Juan Guaidó, reconocido por el Grupo de Lima como presidente encargado de Venezuela:

Los Gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú, miembros del Grupo de Lima, expresan lo siguiente:

1. Reiteran su reconocimiento y respaldo a Juan Guaidó como presidente encargado de la República Bolivariana de Venezuela en atención a su Constitución. Saludan la decisión del creciente número de países que ha reconocido al presidente encargado Juan Guaidó y hacen un llamado a la comunidad internacional para que le brinde su más fuerte respaldo, así como a la Asamblea Nacional, en sus esfuerzos por establecer un Gobierno de transición democrática en Venezuela.
2. Acogen con gran satisfacción la solicitud del presidente encargado Juan Guaidó de incorporar al legítimo gobierno de Venezuela al Grupo de Lima y le dan la bienvenida.
3. Acuerdan reconocer y trabajar junto a los representantes designados por el gobierno del presidente encargado Juan Guaidó en los respectivos países. (Cancillería de Colombia, 2019)

Colombia dentro del Grupo de Lima en el gobierno de Iván Duque

El 7 de agosto de 2018 asumió como presidente de Colombia Iván Duque Márquez, con el apoyo de una coalición encabezada por el partido Centro Democrático, cuyo líder es el expresidente Álvaro Uribe. Esto es importante, puesto que uno de los pilares de política exterior del gobierno de Duque fue presionar internacionalmente, en especial en América Latina, el régimen de Maduro en Venezuela.

Son varias las razones de esta posición del gobierno de Duque con respecto al gobierno de Maduro, que significaba un cambio radical en política exterior. En primer lugar, era necesario desconocer al gobierno venezolano como garante del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC-EP, firmado en agosto de 2016. En este sentido, la cuestión era más de política interna que internacional inicialmente. La nueva coalición de derecha liderada por Duque había rechazado el proceso de paz colombiano en las urnas con el plebiscito y había prometido hacerle cambios radicales en materia de justicia e implementación. Cabe recordar que el anterior presidente de Colombia, Juan Manuel Santos (2010-2018), había reestablecido las relaciones con Venezuela cuando aún estaba vivo Hugo Chávez. De hecho, Venezuela ocupó un lugar destacado en el proceso de paz.

En segundo lugar, el presidente Duque convirtió la cuestión venezolana en uno de los ejes centrales de la política exterior del país. De hecho, la entrada de Duque a partir de agosto de 2018 al foro del Grupo de Lima le permitió liderar las banderas de la oposición venezolana allí, así como generar estrategias que forzaran a Maduro a dialogar y convocar nuevas elecciones libres, como la creación de un cerco diplomático que lo obligara a tomar acciones democráticas.

En tercer lugar, una de las causas que más unió al grupo de países latinoamericanos, a Estados Unidos y a la Unión Europea fue la crisis humanitaria que estaba viviendo Venezuela, entre otras razones, por las duras sanciones que Estados Unidos había impuesto al gobierno de Maduro. La ayuda humanitaria se convirtió en una estrategia de presión a Maduro para que cediera en su postura dominante. Desde Colombia se creó una red de apoyo nacional e internacional en la frontera con Venezuela que fue casi exitosa, puesto que la carencia de alimentos y de medicinas internamente, y la salida masiva de migrantes, colocaron al régimen venezolano en una verdadera encrucijada.

En cuarto lugar, el presidente Duque se convirtió en líder dentro del Grupo de Lima del reconocimiento a Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela. El fenómeno de migración venezolana hacia Colombia desbordó las expectativas y generó toda una nueva política migratoria antes desconocida. Más de dos millones de personas venezolanas llegaron al país durante el periodo presidencial de Iván Duque (*La República*, 14 de mayo de 2022). Al mismo tiempo, buena parte de la oposición tuvo sus sedes en Colombia.

La presión abierta en contra del régimen de Nicolás Maduro a nivel internacional por parte del gobierno colombiano; la crisis fronteriza que generó la migración y la llegada internacional de ayuda humanitaria, y el reconocimiento de Juan Guaidó como presidente encargado fueron detonantes para la ruptura de relaciones de Venezuela con Colombia el 23 de febrero de 2019, solo veinte días después de que el Grupo de Lima reconociera a Juan Guaidó como presidente encargado.

A partir de la ruptura de relaciones de Venezuela con Colombia, el presidente Duque, por medio tanto de la política bilateral, pero sobre todo de su política multilateral, convirtió dicha ruptura en una cruzada contra Maduro y su régimen. Esta cuestión acaparó buena parte de la agenda exterior colombiana. Las visitas de Estado a América Latina, Estados Unidos y Europa estuvieron marcadas por la cuestión venezolana, de la cual se volvió su vocero. Esta fue una ideologización de la política exterior colombiana, según Eduardo Pastrana: “La ideologización se manifiesta en una actitud de rechazo a gobiernos contrarios. Es decir, los gobiernos de centro o izquierda radical son vistos como enemigos, como una amenaza para la seguridad del país” (*El Espectador*, 8 de agosto de 2021).

Sin embargo, las repercusiones nacionales de la crisis con Venezuela en Colombia superaron lo esperado por el mismo gobierno. Se rompieron las comisiones binacionales, se cerraron las fronteras y, sobre todo, Venezuela fue el receptor de grupos armados organizados y de disidencias de las FARC y del ELN, lo que produjo un problema de seguridad y de defensa en Colombia.

Otra consecuencia de la postura ideologizada de Colombia contra Venezuela fue el aislamiento progresivo de Colombia en el escenario latinoamericano, a medida que fueron llegando gobiernos de izquierda a países como México, Argentina y Perú, con figuras como Andrés Manuel López Obrador, Alberto Fernández y Pedro Castillo, respectivamente.

Finalmente, la creación del Grupo de Lima como respuesta a la incapacidad de la OEA para activar la Carta Democrática Interamericana refleja la importancia del multilateralismo en la política exterior colombiana. La Declaración de Lima, firmada por varios países latinoamericanos, muestra cómo estos Estados exploraron formas de restaurar la democracia en Venezuela a través de la cooperación multilateral. Por otra parte, el Grupo de Lima puede ser interpretado desde el enfoque de Cox como un espacio que busca transformar el orden regional establecido. Cox (1992) argumenta que el multilateralismo no es estático y debe entenderse en el contexto histórico del orden mundial. El surgimiento del Grupo de Lima en un contexto de cambio político en América Latina, con el giro hacia gobiernos conservadores, refleja esta dinámica de transformación.

Estímulos sistémicos vs. percepciones de los tomadores de decisiones en política exterior colombiana

Con base en lo expuesto, a continuación, se procura evidenciar, a modo de síntesis, el rol jugado por la forma de percibir el entorno externo y su relación con los estímulos sistémicos, asumidos como oportunidades o amenazas, y la consecuente respuesta por medio del multilateralismo y la política exterior en los casos estudiados (Tabla 2).

Tabla 2. Estímulos sistémicos vs. percepciones

Estímulos sistémico: Contexto internacional regional	Percepción en relación con la política exterior colombiana	Tipo de percepción
Cambio de Gobierno en los Estados Unidos. Presidencia de Donald Trump	Cerco diplomático liderado por el entonces presidente de los Estados Unidos, partiendo del desconocimiento de Nicolás Maduro como presidente de Venezuela. Departamento del Tesoro impuso sanciones a PDVSA: varias sanciones impulsadas por los Estados Unidos, en algunas de ellas replicadas por parte de la Unión Europea. Percepción de mayor margen para la implementación de una política de distanciamiento y dicotómica frente a Venezuela	Oportunidad
Retorno a gobiernos de centro-derecha y derecha en América Latina	Fin de la denominada marea rosa o del giro a la izquierda experimentado en América Latina desde finales de la década de 1990. Implica, mayor afinidad ideológica entre el gobierno de colombiano y los nuevos gobiernos conservadores de derecha y centroderecha en países como Brasil, Argentina, Chile, Ecuador, Bolivia. Percepción de aislamiento ideológico y político de Venezuela en la región.	Oportunidad
Pérdida de liderazgo por parte de Brasil	El ascenso de Jair Bolsonaro en Brasil, bajo el lema: “Brasil por encima de todo y Dios por encima de todos”. Significó abandono de este país a espacios regionales y multilaterales impulsados por gobiernos anteriores. Esto brinda la oportunidad de la emergencia y consolidación de liderazgo de potencias secundarias en la Región como Colombia y Chile, expresado en roles jugados en Prosur y Grupo de Lima	Oportunidad

Continúa tabla...

Estímulos sistémico: Contexto internacional regional	Percepción en relación con la política exterior colombiana	Tipo de percepción
Alta ideologización y debilidad institucional de Unasur	Percepción de una alta ideologización, al ser concebida la Unasur como el legado de la denominada marea Rosa, caracterizada por el giro hacia la izquierda en buena parte de los gobiernos latinoamericanos	Amenaza/ oportunidad
Crisis política, social, económica y migratoria en Venezuela	Aumento exponencial de migrantes venezolanos a diferentes países de la región, superando la capacidad de acogida y de respuesta de los servicios sociales y de salud, generando riesgo de colapso y presiones presupuestarias en los países receptores	Amenaza

Fuente: Elaboración propia

El cambio que significó la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos marcó una transición significativa en la política exterior de ese país, especialmente hacia Venezuela. Las sanciones impuestas y el desconocimiento de Nicolás Maduro como presidente reflejan una postura *más agresiva*. Estos estímulos forjaron en la percepción de los tomadores de decisiones de política exterior en Colombia la necesidad de un mayor margen de acción para implementar una política de distanciamiento y confrontación frente a Venezuela, en alineación directa con las acciones que emprendía Estados Unidos. Esta percepción conllevó una oportunidad para Colombia de fortalecer su posición en el ámbito regional y global, alineándose con una potencia mundial que comparte sus objetivos e impulsando procesos de multilateralismo regional.

Por su parte, el ascenso de gobiernos de derecha y centroderecha en varios países de América Latina produjo cambios en el panorama regional. La percepción de una mayor afinidad ideológica con estos gobiernos ofrecía una oportunidad para Colombia de fortalecer alianzas y liderazgo en la región. Esto permitió a Colombia desempeñar un papel destacado en iniciativas multilaterales como Prosur y el Grupo de Lima. A su vez, la percepción de aislamiento político de Venezuela en la región también es coherente con la estrategia de Colombia de distanciarse y confrontar al gobierno de Nicolás Maduro.

La situación interna brasilera y el cambio en la orientación política bajo Jair Bolsonaro, generó un vacío de liderazgo en la región. Colombia, junto con otros países como Chile, vio la oportunidad de ocupar este espacio y consolidar su propio liderazgo en iniciativas como Prosur y el Grupo de Lima. La percepción de emergencia y consolidación del liderazgo de potencias secundarias refuerza la búsqueda de Colombia por influir en la política regional y promover sus objetivos, especialmente mediante el ejercicio multilateral.

La percepción de una alta ideologización y debilidad institucional en Unasur, relacionada con la tendencia de gobiernos de izquierda, se tradujo tanto en una amenaza como en una oportunidad para Colombia. Por un lado, la debilidad de Unasur y su orientación ideológica limitaron su capacidad para abordar asuntos regionales de manera efectiva. Por otro lado, la falta de cohesión y funcionalidad en Unasur impulsó la búsqueda de alternativas como el Grupo de Lima, donde Colombia pudo ejercer un

papel de liderazgo y promover sus intereses sin las restricciones ideológicas que caracterizaban a Unasur.

Por otra parte, la crisis política, social, económica y migratoria en Venezuela representa una amenaza para la estabilidad de la región y los países vecinos, incluida Colombia. El aumento masivo de migrantes venezolanos ejerce presión sobre los recursos y los servicios sociales en Colombia, lo que genera riesgos de colapso y tensiones presupuestales. En respuesta a esta amenaza, Colombia se ve obligada a adoptar políticas para enfrentar los desafíos humanitarios y de seguridad que surgen como resultado de la crisis en Venezuela.

Conclusión

El análisis de los estímulos sistémicos y las percepciones de los tomadores de decisiones en la política exterior colombiana, a la luz del marco teórico del realismo neoclásico, arroja una comprensión profunda de cómo las presiones externas y las interpretaciones nacionales influyen en la formulación de estrategias multilaterales y de política exterior. En el contexto de los estímulos sistémicos y las percepciones políticas, se pueden identificar oportunidades y amenazas que impactan la acción del Estado.

Así, el ejercicio del multilateralismo en la política exterior colombiana durante el periodo 2018-2022, en los casos abordados, fue en buena medida resultado de la lectura, análisis y percepción, por parte de los tomadores de decisiones, de estímulos sistémicos tanto a nivel internacional como regional. A partir de esta percepción, se concluyó que existían las condiciones políticas e ideológicas propicias en la región para abandonar Unasur, al ser percibida como un legado de la denominada marea rosa suramericana de inicios del siglo XXI y avanzar hacia una nueva alternativa de integración denominada Prosur.

Como se vio, los espacios multilaterales alejados del pragmatismo, e ideados como foros de coincidencia ideológica, con diseños institucionales débiles y de naturaleza altamente intergubernamental, quedan sujetos al movimiento del péndulo político en la región. Esto explica tanto la creación y virtual desaparición de Unasur, como también el surgimiento de Prosur y su eventual desaparición con el arribo de nuevos gobiernos de izquierda y centroizquierda en América Latina: Chile, Brasil y Colombia.

En Estados donde el diseño institucional de la política exterior se concentra, en buena medida, en el jefe de Estado, como es el caso de Colombia, las herramientas teóricas y metodológicas propuestas por el realismo neoclásico se presentan como alternativa sólida para abordar y comprender el proceso de formulación y ejecución de una política exterior.

En este sentido, la postura de Colombia en el Grupo de Lima, liderada por Iván Duque, refleja cómo las percepciones de los tomadores de decisiones, influenciadas por los estímulos sistémicos, pueden llevar a definir objetivos y estrategias en política exterior. Así, la importancia otorgada a la cuestión venezolana y la búsqueda de presionar al régimen de Maduro muestran cómo las percepciones internacionales pueden impulsar la acción multilateral y la coordinación de políticas nacionales.

Este análisis abre campo para futuras investigaciones sobre la política exterior colombiana que pretendan dar respuesta a preguntas como las siguientes: ¿Qué rol ha jugado la percepción de los tomadores de decisiones, la imagen de los líderes y los estímulos sistémicos en la política exterior de Colombia hacia Venezuela durante el siglo XXI? ¿Cuáles factores internos fueron determinantes en la construcción de la política exterior colombiana en el periodo 2018-2022? ¿Qué alternativas integracionistas se presentan en Suramérica a raíz del colapso de Unasur y la no consolidación de Prosur? ¿Cuáles fueron los cambios y continuidades de la política exterior del gobierno de Iván Duque?

Agradecimientos

Los autores desean agradecer al Tecnológico de Antioquia por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo hace parte del proyecto de investigación “Estallido social en América Latina: incidencia y respuesta internacional de Colombia y Chile frente a los estallidos sociales. 2019-2021” del Grupo de Investigación en Estudios Internacionales del Tecnológico de Antioquia.

Financiamiento

Los autores declaran que la fuente de financiamiento para la realización de este artículo fue el CODEL del Tecnológico de Antioquia.

Sobre los autores

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

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

Lisbeth Katherine Duarte Herrera es candidata a doctora en ciencias sociales, Universidad de Granada, España; magíster en ciencias sociales con especialidad en desarrollo municipal (becada Conacyt de México), y politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, Medellín. Es docente investigadora de la Facultad de Ciencias Administrativas y Económicas del Tecnológico de Antioquia, Medellín.

<https://orcid.org/0000-0002-0733-2775> - Contacto: lisbeth.duarte@tdea.edu.co

Carlos Alberto Builes Tobón es doctor en artes, letras y lenguas, Universidad Rennes, Francia; magíster en estudios políticos, y filósofo, Universidad Pontificia Bolivariana,

Medellín. Es docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Medellín.

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

Alexander Arango Avendaño es profesional en negocios internacionales, Tecnológico de Antioquia, Medellín, Colombia. Es joven investigador del Grupo de Investigación en Estudios Internacionales del Tecnológico de Antioquia.

<https://orcid.org/0009-0004-6239-4671>

Contacto: alexander.arango@correo.tdea.edu.co

Referencias

- Álvarez, M. (2019). El regionalismo posliberal en Sudamérica: ¿en fase de despolitización? Los casos de Alba, Unasur y Mercosur. *Relaciones Internacionales*, 92(2), 33-52. <https://doi.org/10.15359/ri.92-2.2>
- Amaya, R. (2017). Las propiedades de la política exterior colombiana: repensando lo que sabemos del accionar externo del país. En A. Tickner & S. Bitar (Eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 39-64). Universidad de los Andes.
- Ardila, M. (2008). El Congreso y la política exterior colombiana. En J. Rodríguez (Eds.), *La toma de decisiones de la política exterior colombiana* (pp. 13-39). Universidad Externado de Colombia.
- Beltrán, S. (2022). Logros y fracasos de la política exterior en Colombia, 2018-2022. *Revista Cien Días Vistos por Cinep*. <https://bit.ly/480Gs4l>
- Borda, S. (2012). ¿Todo cambia para seguir igual? La estrategia internacional y de seguridad en Colombia. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 12(1), 19-27.
- Bouchard, C. (2014). Conceituando o multilateralismo. En E. Lazarou (Ed.), *Multilateralismo nas relações internacionais: Visões cruzadas* (pp. 17-29). Elsevier.
- Briceño, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 45(175), 9-39. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27352>
- Bywaters, C., & Rodríguez, I. (2009). Unasur y la integración latinoamericana: Propuesta de un nuevo modelo del regionalismo post-liberal. *Encrucijada Americana*, 3(1), 4-27. <https://doi.org/10.53689/ea.v3i1.122>
- Cancillería de Colombia. (2017, 8 de agosto). Declaración de Lima. <https://bit.ly/3ugYjGL>
- Cancillería de Colombia. (2019, 4 de febrero). Declaración del Grupo de Lima. <https://bit.ly/4bC4Xbx>
- Caporaso, J. (1992). International relations theory and multilateralism: The search for foundations. *International Organization*, 600.
- Cavelier, I., & Rodríguez, M. (2017). Colombia en las negociaciones sobre desarrollo sostenible y cambio climático, 1972-2016. En A. Tickner, & S. Bitar (Eds.), *Nuevos enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de Colombia* (pp. 93-120). Universidad de los Andes.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia. <http://tinyurl.com/mrxrdjj>
- Cox, R. (1992). Multilateralism and world order. *Review of International Studies*, 18, 161-180. <https://doi.org/10.1017/S0260210500118832>
- Da Motta, P., & Ríos, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: Origens, iniciativas e dilemas*. Comisión Económica Para América Latina.
- El Espectador*. (2014, 4 de marzo). Uribe rechaza vigilancia de Unasur a elecciones. <http://tinyurl.com/mwcefr3a>

- El Espectador*. (2021, 8 de agosto). ¿Dónde queda Colombia con la política internacional de Duque? <http://tinyurl.com/mpzf54u4>
- Fernández, E. (2010). *Multilateralismo: ¿un camino para salir de la pobreza?* Fundación Iberoamérica Europa.
- France 24. (2018, 10 de agosto). Colombia anuncia que su retiro de Unasur es “irreversible”. <http://tinyurl.com/3s93nak6>
- Frenkel, A. (2019, junio). Prosur: El último Frankenstein de la integración sudamericana. *Nueva Sociedad*. <https://bit.ly/49m72q0>
- González Urrutia, E. (2019). De Unasur a Prosur. <http://tinyurl.com/4uknxwvh>
- González, C. H. (2021). *Política exterior colombiana, 2010-2018 entre la percepción de los tomadores de decisiones y la cultura estratégica*. Universidad Pontificia Bolivariana.
- González, C., Mesa, J., & Montoya, D. (2018). La cooperación Sur-Sur como herramienta de la política exterior colombiana (2010-2015). *Reflexión Política*, 20(39), 85-105. <https://doi.org/10.29375/01240781.3297>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill.
- Keohane, R. (1988). *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. (1990). Multilateralism: An agenda for research. *International Journal*, 45(4), 731-764. <https://doi.org/10.1177/002070209004500401>
- La República*. (2022, 14 de mayo). Hay 2.2 millones de migrantes venezolanos viviendo en Colombia y 24% en Bogotá. <https://bit.ly/4bnWI2s>
- Marcos, A. (2018, 10 de agosto). Colombia anuncia que se retira de la Unasur. *El País*. <http://tinyurl.com/34cpb65v>
- Martin, L. (1992). Interests, power and multilateralism. *International Organization* 46(4), 765-792. <https://doi.org/10.1017/S0020818300033245>
- Mena Erazo, P. (2009, 16 de septiembre). Panorama sombrío para la Unasur. *BBC News*. <http://tinyurl.com/2afhx97m>
- Meibauer, G., Desmaele, L., Onea, T., Kitchen, N., Foulon, M., Reichwein, A., & Sterling-Folker, J. (2020). Forum: Rethinking neoclassical realism at theory's end. *Forum*, 23(1), 1-28. <https://doi.org/10.1093/isr/viaa018>
- Milner, H., & Tingley, D. (2012). The choice for multilateralism: Foreign aid and American foreign policy. *The Review of International Organizations*, 8, 313-341. <https://doi.org/10.1007/s11558-012-9153-x>
- Nolte, D., & Mijares, V. (2022). Unasur: An eclectic analytical perspective of its disintegration. *Colombia Internacional*, 111, 83-109. <https://doi.org/10.7440/colombiaint111.2022.04>
- Ñaupas, H., Elías, M., Novoa, E., & Villagómez, A. (2014). *Metodología de la investigación cuantitativa-cualitativa y redacción de la tesis*. Ediciones de la U.
- Ominami, C. (2021). Prosur: ¿Integración o revancha ideológica? *Nueva Sociedad*, 291, 157-168. <https://bit.ly/4bzI4W6>
- Ortiz, C., Montero, P., & Chaves, C. (2019). Implicaciones del retiro de Colombia de la Unasur: retos en la configuración regional. *Oasis*, 29, 197-222. <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.10>
- Pastrana, B., & Valdivieso, A. (2020). Colombia y sus contradicciones frente al multilateralismo. En W. Weck Ed.), *Multilateralismo perspectivas latinoamericanas* (pp. 69-85). Fundación Konrad Adenauer.
- Pastrana, E., & Vera, D. (2019). Colombia y su agenda de seguridad. Del gobierno de Juan Manuel Santos al gobierno de Iván Duque. En S. Adins et al., *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (pp. 41-78). Red Política de Seguridad.

- Pastrana, E., Villota, A., & Burgos, M. (2021). El discurso y la acción exterior del gobierno de Iván Duque: ¿La ideologización de la política exterior colombiana? En E. Pastrana & S. Reith (Eds.), *La política exterior de Iván Duque: Una mirada de sus primeros dos años* (pp. 111-172). Fundación Konrad Adenauer.
- Prosur. (2019). Declaración presidencial sobre la renovación y el fortalecimiento de la integración de América del Sur. <http://tinyurl.com/ycyajjhr>
- Radio Francia Internacional. (2010, 30 de julio). Unasur no consigue calmar la disputa de Colombia y Venezuela. <https://bit.ly/42uNrl5>
- Rigirozzi, P. (2010, abril). *Region, regioness and regionalism in Latin America: Towards a new synthesis* (LATN Working Paper 130). Red LATN. <http://tinyurl.com/2s4a2dkf>
- Rueda, M., & Osorio, J. (2019). Colombia y proyección internacional: ¿Cómo entender su reciente adhesión a organizaciones internacionales en un escenario de crisis del multilateralismo? *Forum*, 15, 119-145. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74667>
- Ruggie, J. (1992). Multilateralism: The anatomy of an institution. *International Organization*, 46(3), 561-598. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027831>
- Ruggie, J. (1993). *Multilateralism matters: The theory and praxis of an institutional form*. Columbia University Press.
- Salazar, H. (2009, 17 de septiembre). Uribe defiende el debate en Unasur. *BBC News*. <http://tinyurl.com/5cnjdnds>
- Sanahuja, J. (2010). Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional. En C. del Arenal & J. Sanahuja (Eds.), *América Latina y los bicentenarios: una agenda de futuro*. Fundación Carolina.
- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de Unasur. En A. Laneydi, & H. Ramanzini (Eds.), *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012* (pp. 19-71). <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/anuario2012.pdf>
- Silva, P., & De Souza, J. (2021). Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasur, the Lima Group and Prosur. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64(2), 1-19. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202100209>
- Smith, N. (2019). *A new Cold War: Assessing the current US-Russia relationship*. Palgrave MacMillan.
- Tickner, A. (2022, 25 de mayo). La política exterior hecha trizas. *El Espectador*. <http://tinyurl.com/2s4fcmnc>
- Tokatlian, J. (2000). La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo? *Colombia Internacional*, 48, 35-43. <https://doi.org/10.7440/colombiaint48.2000.01>



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

Volumen 22, número 45, enero-marzo 2024, pp. 79-108
<https://doi.org/10.21830/19006586.1341>

Los empresarios como actores de la gobernanza internacional en el contexto de la integración

Entrepreneurs as actors of the international governance in the context of integration

Desiderio López Niño 

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

Edmé Alejandra López Bolaños 

Universidad EAN, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. La integración, como mecanismo que trasciende el aumento de los volúmenes de comercio, requiere la construcción ingeniosa y creativa de normas e instituciones transnacionales. Este artículo plantea la tesis de que las instituciones no formales —cultura, creencias y costumbres—, construidas por los empresarios nacionales, son fundamentales para diseñar una gobernanza internacional en el contexto de la integración. Al entrevistarlos, estos actores manifiestan que experimentan restricciones a la hora de participar en forma activa en la sociedad transnacional, que surgen de la internacionalización de los mercados y de los procesos de transformación institucional inherentes. Se sugiere, por lo tanto, construir una gobernanza regional, mediante formación de consensos y creación de metas colectivas.

PALABRAS CLAVE: empresario; gobernanza; instituciones; institucionalismo; integración

ABSTRACT. Integration, as a mechanism going beyond the increase in trading volume, requires the ingenious and creative construction of transnational rules and institutions. This article considers the thesis that non-formal institutions e.g. culture, beliefs, and customs, built by local entrepreneurs, are fundamental to design an international governance in the context of integration. When interviewed, these actors state they experience some restrictions when participating actively in the transnational society, emerging from the globalization of markets and from the processes of inherent institutional transformation. Therefore, it is suggested to build a regional governance through consensus building and the creation of collective goals.

KEYWORDS: entrepreneur; governance; institutionalism; institutions; integration

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 28 de noviembre de 2023 • Aceptado: 21 de marzo de 2024

CONTACTO: Desiderio López Niño  desiderio.lopez@esdeg.edu.co

Introducción. La triada institución-gobernanza-integración

Las instituciones, la gobernanza y la integración son campos relacionados que, como conceptos, pueden llegar a ser confusos. Su estudio genera discusión, tanto por su naturaleza interdisciplinaria, como por su etimología polisémica. Con el propósito de mitigar esta situación, el presente artículo pretende construir una arquitectura semántica, dilucidando los conceptos empleados y las teorías en que se fundamentan. Para ello, se inicia definiendo lo que aquí se entiende como *instituciones*, *integración* y *gobernanza*, en el contexto de los empresarios colombianos entrevistados para la investigación base de este documento, aunque con temor de incurrir en la paradoja que suelen plantear estos conceptos: cuanto más de cerca se examinan, más difícil resulta su definición. El objetivo es plantear que las instituciones informales —cultura, creencias y costumbres—, que construyen los empresarios, son fundamentales para diseñar una gobernanza internacional en el marco de la integración.

La investigación se fundamenta en la teoría neoinstitucionalista, conjunto de concepciones analíticas sobre el rol de las instituciones en los fenómenos sociales. Se limita a América Latina, contexto en que se desarrolla el concepto de gobernanza internacional en el marco de la integración, considerando las particularidades de la regionalización que se vive en esta zona geográfica. Se evita así desplegar el concepto a partir de la historia e instituciones de otras regiones, por cuanto podría caerse en el error de emplear categorías conceptuales inapropiadas, sin considerar las diferencias de tiempo, modo y lugar (Myrdal, 1994).

Uno de los primeros pasos para comprender la triada institución-gobernanza-integración consistió en acudir a fuente primaria de información, mediante diálogo con empresarios que participan en ella, en aras de conocer su comportamiento, como institución informal, que subyace a sus decisiones frente a los acuerdos de integración. Para esto, resultó de gran provecho recurrir a instrumentos conceptuales propuestos por los institucionalistas en el análisis de los fenómenos económicos, como los derechos de propiedad, los costos de transacción, la ejecución de los acuerdos y la toma de decisiones, lo anterior, desde las ópticas económica, jurídica, sociológica y política, empleando el paradigma del constructivismo, a partir de los saberes expresados por los empresarios entrevistados, y considerando que estos saberes son capaces de transformar la realidad (Vela, 2014).

El aporte que se pretende con este documento estriba en que algunos expertos consideran que el análisis neoinstitucionalista es una línea de investigación que requiere de un trabajo empírico mucho mayor del que se ha hecho hasta ahora. A la vez, el institucionalismo de Veblen recobra su trascendencia, con algunas variaciones, en el estudio de los fenómenos económicos a partir de John R. Commons, quien considera las instituciones¹ como

1 Si bien existen diferencias entre el “viejo institucionalismo” de finales del siglo XIX y el neoinstitucionalismo de las postrimerías del siglo XX, aquí se va a transitar el puente que las une, el principio de que existen instituciones creadas por los seres humanos mediante consensos que los normatizan en beneficio de toda la sociedad.

acción individual y acción colectiva; la colectiva como resultado de las interacciones de la individual en procura de dinamizar los mercados (March & Olsen, 1997).

El campo de estudio individual fue profundizado por Douglas North (1993), quien, sobre las instituciones, afirmó que existen distintos tipos, de acuerdo con su formalización en la ley. Así, pueden ser formales e informales. Las formales son reglas escritas en las leyes y reglamentos, construcciones creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación. Las informales son las reglas no escritas que se van acumulando a lo largo del tiempo y que quedan registradas en los usos y costumbres. En América Latina, las instituciones informales se conocen también como *derecho consuetudinario*; son fruto de la evolución de códigos de conducta, creencias y tradiciones de las sociedades, lo cual se evidenció en las entrevistas con empresarios, que expresaron sus creencias y percepciones sobre la integración y sus vivencias sobre el desarrollo de instituciones no formales (INF).

Estos actores llaman la atención sobre los orígenes de la integración. En Europa, fue motivada por razones políticas, mientras que, en América Latina, lo fue por causas económicas. En Latinoamérica, existen hoy dos corrientes de integración, una con énfasis económico, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), y otra con características políticas, como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y, recientemente, el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur).

Para una mayor claridad sobre integración, conviene examinar el proceso de integración europea, donde las metas políticas de la paz podrían alcanzarse mediante la integración económica, pues los analistas de la época consideraron las metas políticas como objetivos primarios, relegando las económicas a un segundo plano (Balassa, 1980). Ambos factores son, no obstante, interdependientes en grado considerable, por cuanto los motivos iniciales de carácter económico en América Latina demandan una unidad política en una etapa ulterior, como es la gobernanza internacional.

Sin dejar de hacer referencia al proceso europeo, en este trabajo se hace énfasis en los procesos de integración en América Latina, originados por factores económicos. El centro del estudio son los mecanismos de formación de consensos y creación de metas colectivas, gobernanza internacional en los tratados y acuerdos de integración de origen económico, esto para evidenciar la necesidad de incluir a los empresarios nacionales en las interacciones de actores durante el proceso de integración.

La integración en América Latina se ha estudiado desde lo nacional, desde cada país, comparando la evolución de los diferentes acuerdos multilaterales o binacionales, teniendo como elemento subyacente el estudio del Estado-nación y considerando la "integración como una institucionalidad jurídica de carácter económico, que regula la cooperación entre Estados con miras a ampliar intercambios comerciales" (Tremolada, 2013, p. 237). Al respecto, hay que señalar que se requiere una nueva mirada sobre la integración, capaz de

explorar la creación de escenarios donde se implementen procedimientos participativos en la toma de decisiones y se tracen lineamientos políticos que den vía libre a una soberanía compartida.

La globalización y la integración son temas surgidos en una nueva etapa de internacionalización, en que se han presentado transformaciones en diferentes campos y enfoques teóricos, producto de unas redes entre juristas, economistas, sociólogos, politólogos, académicos de las Relaciones Internacionales (RR. II.) y estudiosos de las organizaciones, que abordan la globalización y sus dimensiones de forma holística.

Uno de los términos que ha revivido es el de *gobernanza*, cuyo origen data de la antigüedad y que, en la edad moderna, toma un segundo aire del verbo latino *gubernare*, familiarizado con ‘gobierno’. En la actualidad, *governance* se ha convertido en una de las palabras más utilizadas en las ciencias sociales. En Europa y América del Norte, se comprende como “gobernanza”, pero en América Latina, se entiende como gobernabilidad, haciendo alusión a la legitimidad de los Gobiernos y a las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil (Concepción, 2010). Los significados son tan variados como los estudios de casos en que se utilizan y aquí no va a ser la excepción, por cuanto se hace referencia a la gobernanza internacional², acepción poco empleada en la literatura especializada, haciendo alusión a gobernanza regional y gobernanza global, como construcción de consensos más allá de lo nacional.

Aquí se hace énfasis en la gobernanza internacional, situándola en el contexto de la intensificación de los procesos de globalización y el fortalecimiento de la regionalización (dos caras de una misma moneda), donde se contraponen la gobernanza y la soberanía nacional. Algunos autores latinoamericanos consideran que uno de los efectos negativos de este nuevo orden es la pérdida de democracia, por cuanto las políticas del Estado-nación ya no resultan tan efectivas como antes (Concepción, 2010).

La salida es profundizar la democracia en la triada institución-gobernanza-integración, donde se valoren las creencias y la cultura de los empresarios como fuentes del derecho internacional, pero no solo las de los representantes de las compañías multinacionales y transnacionales, sino también las de los empresarios nacionales con experiencia en mercados internacionales. Se requiere unos procesos democráticos incluyentes donde existan escenarios para que la iniciativa empresarial nacional aporte a la solución de los problemas comunes de orden regional, necesidad que provoca las preguntas: *¿Cómo podría construirse*

2 No se tiene en cuenta aquí la diferencia que cita Ferrero entre gobernanza internacional y gobernanza global, originada por la distinta naturaleza conceptual de internacionalización y globalización. La primera se considera “como un proceso de interconexiones entre ámbitos nacionales cuyo resultado puede ser el incremento de la interdependencia entre países, que continúan siendo sitios distintos y separados”, mientras la segunda se refiere a “procesos debido a los cuales las relaciones sociales adquieren características relativamente *distanceless* y *borderless*, de tal modo que las vidas humanas son crecientemente actuadas en el mundo como único sitio” (Sholte, 1997, como se citó en Ferrero, 2010, p. 149).

gobernanza internacional en el marco de la integración latinoamericana, considerando las instituciones no formales de los empresarios nacionales con experiencia en los negocios internacionales? Y ¿qué papel juegan las instituciones no formales (INF) en los procesos de integración en América Latina?

La salida a esos interrogantes provocan la propuesta de que las creencias, costumbres, cultura y hasta los sentimientos de los empresarios nacionales se consideren en igualdad de condiciones a los valores y racionalidades que expresan los empresarios de las multinacionales, en los grupos de trabajo, conjuntos donde se diseñan las políticas en materia de integración, además que su participación no se limite a las fases de confección, sino que se amplíe a instancias donde se formulan las normas y reglamentaciones, a los espacios donde se implementan y supervisan los procesos de integración, pero que sea un hecho real y cierto y no solo un horizonte normativo.

Las respuestas a las preguntas y la sustentación de la propuesta se presentan en las siguientes siete secciones. La primera, esta introducción, donde se explicitan los conceptos de instituciones, integración y gobernanza internacional y se indica que, mediante el enfoque neoinstitucional, se desarrolló la investigación. La segunda presenta el método con el cual se realizó el estudio. La tercera describe la integración como un proceso complejo en que deciden actores públicos y privados, ambos protagonistas. La cuarta examina la participación normativa de los empresarios en los procesos de integración. La quinta presenta los resultados de la investigación realizada mediante entrevistas a empresarios en la Sabana de Bogotá, sobre cómo han construido su desarrollo institucional no formal de manera subyacente a los procesos de integración. La sexta plantea la construcción de una gobernanza internacional en el marco de la integración latinoamericana, considerando las INF de los empresarios nacionales con experiencia en los negocios internacionales. Y la séptima reflexiona sobre la importancia de abordar la gobernanza internacional considerando las INF de los empresarios en el marco de la integración América Latina.

Método

Una de las instituciones creadas por los seres humanos es la integración, fortalecida en el naciente siglo bajo el marco de la regionalización y con las particularidades de los denominados *tratados de libre comercio* (TLC) que, dada su complejidad, han generado percepciones en algunos sectores, de falta de equidad en la distribución de los resultados, lo cual puede volverse en contra de los propios acuerdos, pese al carácter benéfico que suelen contener sus cláusulas, situación que motivó la presente investigación sobre cómo construir gobernanza considerando las INF (creencias, costumbres y cultura) de los empresarios en los procesos de integración.

Con ese propósito, se examinó el pensar y el actuar de empresarios del sector de la química en Bogotá, durante 2018, como comportamiento subyacente a las decisiones que

toman en los procesos de integración. Se optó por un diseño de investigación cualitativa, entrevistando a 18 empresarios mediante entrevista semiestructurada; la muestra quedó conformada por nueve gerentes de área, de los cuales siete corresponden a empresa multinacional y dos, a empresas nacionales; se complementó con nueve propietarios de empresa nacional, de los cuales siete corresponden a empresas de manufactura química y dos, a empresas de servicio de apoyo a operaciones de comercio exterior que interactúan con empresarios del sector de química (Tabla 1). Siguiendo a Denzin y Lincoln (2012), se omite el nombre del empresario y el de la empresa respectiva y, por razones de confidencialidad, se le asigna un seudónimo.

El número de entrevistados se delimitó por entendimiento del fenómeno o muestreo teórico al que hacen referencia Strauss y Corbin (2016), lo cual se evidenció en el momento en que la información suministrada por los últimos entrevistados se refería a los conceptos y las categorías identificadas en el proceso de recolección de datos, el fenómeno quedó comprendido. Además, se realizó una triangulación de datos; en aras de una mayor profundidad, se recolectó información bajo la técnica de grupo focal con cuatro miembros de la junta directiva de la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI), seccional Bogotá-Cundinamarca, que desarrollan actividades económicas en el sector de la química.

Tabla 1. Empresarios entrevistados

Seudónimo del empresario	Cargo	Línea de negocio	Países y acuerdos de integración
JM01	Gerente de Servicios	Farmacéutica	CAN, Triángulo del Norte, AP, UE y EE. UU.
LL02	Gerente de Planta	Farmacéutica	EE. UU., UE, AP, Mercosur
AL03	Gerente de Calidad	Farmacéutica	UE, Mercosur, Chile
AC04	Gerente de Calidad	Logística química	Global
EG05	Gerente de Operaciones	Logística química	Global
JA06	Coordinador de Com. Exterior	Farmacéutica	UE, CAN, CARICOM, Triángulo del Norte
LC07	Directora de Calidad	Productos de belleza	CAN, AP, UE
MJ08	Gerente de Logística	Farmacéutica	CAN, AP, UE
MM09	Propietario	Productos de belleza	UE, CAN
AM10	Propietario	Repuestos maquinaria química	CAN, Panamá, UE
CT11	Propietario	Cremas y aerosol cuero	UE, CAN
WB12	Propietario	Cueros automotriz	CAN, Triángulo del Norte

Continúa tabla...

Seudónimo del empresario	Cargo	Línea de negocio	Países y acuerdos de integración
JD13	Propietario	Cueros automotriz	CAN, Triángulo del Norte, AP
AC14	Propietario	Logística química	Global
GR15	Propietario	Cauchos automotriz	CAN
HN16	Propietario	Químicos para metales	CAN
AL17	Gerente de Calidad	Farmacéutica	CAN, Mercosur, Triángulo del Norte
JD18	Propietario	Accesorios automotriz	CAN, AP, Triángulo del Norte, CARICOM

AP: Alianza del Pacífico; CAN: Comunidad Andina; CARICOM: Comunidad del Caribe; UE: Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a empresarios

Integración, proceso complejo en que deciden actores públicos y privados

En la actualidad, las condiciones internas de un país deben guardar alguna coherencia con el contexto internacional. Si sus instituciones no están al corriente de lo que sucede en el mundo, dicho país corre el riesgo de quedar rezagado, afectando sus aspectos económicos, jurídicos, sociales y políticos, por lo cual la integración, como medio articulador de diversos países, desempeña un papel importante en el desarrollo de las naciones.

La integración presenta varias formas o tiene niveles, dependiendo de los elementos que se integran, desde la eliminación gradual o inmediata de los derechos arancelarios hasta la transferencia de competencias estatales a favor de instituciones supranacionales. Tratadistas como Moe-Lobeda y Spencer (2009) argumentan que ese proceso conduce a la prosperidad económica, a la democracia política y a la libertad personal; agregan que el fortalecimiento de la integración genera los recursos para cerrarle el paso a la pobreza y proteger la democracia, e insisten en que el incremento del nivel de bienestar y libertad depende de la interrelación transfronteriza entre actores privados. Al respecto, Correa y Manchón (2016) señalan que

los Estados y actores privados actúan con lógicas distintas, aunque vinculadas. Los primeros [...] tienen como finalidad la participación libre de todos y cada uno de sus ciudadanos bajo el principio del interés público; los segundos, en cambio, actúan bajo el principio del interés privado, al que deben defender en un mercado estructurado políticamente con base en el derecho a la propiedad privada. (p. 9)

Estas lógicas generan una simbiosis entre los dos actores. En el marco de la integración, los empresarios y los actores públicos se perciben como interdependientes. Los acuerdos

promovidos por el Estado son un instrumento que crea facilidades al empresario que desee ampliar sus mercados y, si el empresario hace uso de las bondades de los acuerdos, estos pueden mejorarse a partir de los resultados. La integración mitiga la disputa entre Estado y mercado y construye escenarios de consenso entre actores públicos y privados.

Los conceptos de *Estado* y de *lo público* han cambiado a lo largo de la historia. En los últimos años, esa mutación ha generado diversas miradas sobre lo público. Una de ellas es *gobernanza*, término que relaciona ciudadanos, empresarios y gobernantes en la búsqueda del bien común, donde tejen lazos de entendimiento y los actores privados perciben que el Estado, en los procesos de integración, traza lineamientos para proteger sus derechos de propiedad y disminuir los costos de transacción; entonces dichos actores privados toman decisiones para que sus operaciones económicas transformen la estructura productiva haciéndola más competitiva, creando economías de escala y afectando positivamente la tasa de crecimiento de los países miembros.

La literatura sobre los procesos de integración llama la atención acerca de las políticas de desarrollo que deben implementar los países, en concordancia con el nivel de integración que están viviendo. Por ejemplo, Jesuit y Sych (2012) aducen que las fronteras no pueden seguir siendo un obstáculo para el desarrollo equilibrado, sino que, por el contrario, es importante que se adopten medidas que favorezcan la integración de tal forma que se fortalezcan no solo las relaciones comerciales, sino la forma como se construye gobernanza entre actores privados y públicos de los Estados que participan. En esta línea, Conteh (2012) y Correa y Manchón (2016) concuerdan en que el desarrollo podrá alcanzarse no solo mediante el aprovechamiento del capital y la tecnología, sino considerando las capacidades de las empresas y las personas de una región cuando se sienten que son convocadas a participar en el diseño, ejecución y control de la integración.

La evidencia empírica muestra que los procesos de integración, desde una perspectiva económica de aumentar la riqueza mediante incrementos en los volúmenes de comercio, no son suficientes. Al examinar procesos de integración, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) halló que el comercio exterior entre los países del Mercosur y la CAN se incrementó en un 30% al inicio de la segunda década del presente siglo, pero “ninguno de los dos grupos avanzó en construir instancias que superen la intergubernamentalidad en su administración” (Neira, 2012, pp. 56-57). La Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, llegó a la misma conclusión al analizar las exportaciones de diez países suramericanos y México como miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), para el periodo 1962-2005: evidenciaron que la integración regional ha contribuido al aumento de las exportaciones, pero no sucede lo mismo con la institucionalidad creada en procura de aumentar los niveles de desarrollo (Florenza et al., 2013, pp. 74-80). Estos dos estudios muestran que los procesos de integración mejoran los niveles de comercio, pero no son argumentos suficientes para evidenciar la relación positiva entre la integración y la prosperidad económica, ni la construcción de gobernanza.

Lo anterior ha ocasionado innumerables críticas a los acuerdos de integración económica, por cuanto su propósito es mejorar los niveles de desarrollo, lo cual se logra al promover procesos de industrialización mediante políticas que motiven a los empresarios a desarrollar producción por medio de economías de escala y así puedan diversificarse. Esa industrialización impulsada con acciones de gobernanza nacional e internacional requiere fomentar las interacciones entre los actores públicos y privados, vincular a los empresarios en el proceso mediante el diseño conjunto de políticas de integración que lleven a encadenamientos productivos internacionales. La integración necesita unas instituciones que abran las puertas para la participación de todos los actores, donde el Estado y los empresarios logren consensos como principales agentes del proceso.

Los *consensos* que hasta ahora se han logrado mediante unas relaciones jurídico económicas, se caracterizan por la presencia de empresarios de las transnacionales, quienes escogen el territorio en los cuales existan las condiciones más favorables para el desarrollo de sus actividades productivas o comerciales, lo cual lleva a competir a los Estados en adoptar ordenamientos jurídicos favorables a las multinacionales por sentirse “favorecidos de esa decisión empresarial”, agravando la situación por la laxitud en el cumplimiento de normas jurídicas internacionales, considerando que esos agentes del mercado no son sujetos de derecho a nivel internacional (Robayo, 2016, pp. 237-239). Estos consensos entre actores públicos y privados deben replantearse por unos que permitan la libre movilidad y combinación de factores productivos con un buen desempeño de los actores públicos, para que entre todos se construya gobernanza, con participación de aquellos empresarios nacionales con experiencia en negocios internacionales, de suerte que sea positivo el libre mercado, estableciendo reglas efectivas sobre las relaciones de cooperación entre Estados, empresarios –nacionales y representantes de multinacionales– y ciudadanos en general, con miras a lograr el desarrollo, tanto nacional como el regional, mediante la conformación de alianzas que favorezcan el cumplimiento de los principios de los derechos económicos y sociales que hacen parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Esta trascendencia de aspectos no comerciales ha puesto de relieve el gran peso del ámbito político en los procesos de integración regional, bien sea mediante el fortalecimiento de las instituciones internacionales o por la creación de instituciones supranacionales que creen condiciones para la eficiencia del mercado en beneficio de la familia humana (Correa & Manchón, 2016, p.15). En todo caso, la intensidad de las relaciones sociales transfronterizas aumenta la necesidad de generar espacios políticos y demanda una consideración suficiente y sistemática de valores, creencias, cultura y actitudes de los actores en la toma de decisiones en los procesos de integración regional. De esta forma, se ganaría el apoyo de amplios sectores económicos y sociales obteniendo con ello legitimidad. Esta ganancia de legitimidad generaría, a su vez, mayor transparencia y libertad en los procesos de integración. Si la confianza de la población en sus instituciones es alta o se hace mayor, con el tiempo, la legitimidad resultante puede traducirse en un mandato para ampliar y profundizar

los acuerdos de integración (Schlipphak & Menniken, 2012, pp. 24-26). Las instituciones a nivel regional con un alto grado de consenso público podrían persuadir a los actores para ampliar o profundizar la integración en procura de promover instituciones supranacionales donde convergen los intereses de los actores públicos y privados, pero como un hecho real y cierto, que no sea solo un horizonte normativo, sino que signifique una externalidad positiva que se refleje en la competitividad de los Estados que se integran.

Participación normativa de empresarios en procesos de integración

Sería impreciso desconocer que los organismos surgidos de la internacionalización no han trazado políticas o adoptado normas sobre la participación de actores sociales y, especialmente, de los empresarios en algunos escenarios del proceso global. Con las primeras luces del actual milenio, las Naciones Unidas han mostrado un creciente interés en el reconocimiento de las empresas o sus asociaciones como actores de la sociedad civil en el Pacto Mundial³, red creada para promover el respeto a los derechos humanos en el campo laboral y que cuenta con instrumentos para promover el desarrollo de iniciativas de buenas prácticas empresariales y mecanismos de colaboración entre diversos actores. Por parte de los empresarios, solamente concurren las multinacionales, que aprovechan su poder económico para legitimar sus actuaciones y ganar fuerza en el mercado internacional y en las instancias globales que se instituyen en procura de generar un mayor desarrollo (Uncetabarrenechea, 2010, p. 201). Algo similar sucede a nivel regional, en la CAN, con la participación de los agentes sociales, entre ellos los empresarios, en diferentes instancias de los acuerdos, unas veces de manera formal y otras, mediante mecanismos informales; aunque han sido intentos de construir gobernanza, lo cierto es que se han convertido en escenarios donde las multinacionales hacen prevalecer sus intereses en el mercado andino (Ferrero, 2010, pp. 158-160).

En el Mercosur, también se han creado órganos donde tienen participación los trabajadores y empresarios, que emiten documentos sobre diversos temas dentro de su ámbito de competencia, vinculado con el proceso de integración regional, pero su pronunciamiento es de carácter consultivo, es decir, no es de obligado cumplimiento (Tino, 2015, p. 231), el procedimiento se realiza para cumplir la norma correspondiente. Igualmente, la Comunidad del Caribe, CARICOM, ha creado instituciones con posibilidades de que participen empresarios y trabajadores. Esta instancia, como las anteriores y al igual que el Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP), tienen un significativo valor de legalidad, pero mínimo de legitimidad (Ríos, 2010, p. 333). Aunque las normas son expedidas en cumplimiento de me-

3 Definido por las Naciones Unidas como una iniciativa para que todos los países acojan en sus estrategias diez principios éticos en materia de derechos humanos, derechos laborales, medioambiente y lucha contra la corrupción, “promoviendo la conciliación de los intereses y procesos de la actividad empresarial con los valores y demandas de la sociedad civil” (Ferrero, 2010, p. 149).

canismos contemplados en el derecho subregional, los empresarios nacionales no perciben los espacios ni los frutos económicos y sociales correspondientes, lo cual resta legitimidad al sistema.

Este escenario evidencia que las instituciones de la integración en América Latina han buscado constituir una legitimidad democrática, pero ha sido un caso fallido que agrava el problema, por cuanto hay sectores que vienen reclamando que con las normas que surgen en el marco de la integración se viene perdiendo la gobernanza. Cada vez es más necesario construir una normatividad institucional supranacional que consolide los procesos de integración en la región; sobrepasar el hiperpresidencialismo característico de la región, e implementar mecanismos de participación como factor de legitimidad en los procesos (Insignares, 2015, pp. 430-431), para de esta manera incluir a los empresarios nacionales con experiencia en negocios internacionales, a partir de los desarrollos de INF, como sus costumbres, creencias, percepciones y hasta sus sentires, propiedades y dimensiones de los seres humanos que los Nobel de economía Helbert Simon, Daniel Kahneman, Douglas North, Richard Tharet y Jean Tirole han abordado en sus estudios sobre el comportamiento frente a los fenómenos económicos y sociales y que son vitales para construir normas que les den vida a las nuevas instituciones en el marco de la integración.

Desarrollo institucional de empresarios en procesos de integración

La integración, como mecanismo que trasciende el aumento de los volúmenes de comercio, requiere la construcción ingeniosa y creativa de normas e instituciones que desanclen a la sociedad latinoamericana de sus tradicionales aparatos intergubernamentales y su apego a la soberanía nacional originada con el Estado-nación. En la sociedad transnacional, que surge de los negocios internacionales, es importante que participen los empresarios nacionales, pues sienten restringida su posibilidad de participar activamente en ella, lo mismo que de los procesos de transformación institucional que conllevan. Percepción que originó esta investigación, ubicando su objeto de estudio en el análisis de los mecanismos de formación de consensos y creación de metas colectivas, gobernanza internacional, en el marco de la integración, tomando como unidad de análisis las instituciones informales que los empresarios nacionales han desarrollado con sus creencias, percepciones, culturas y hasta sentimientos sobre los procesos de integración, sin dejar de lado sus procesos cognitivos, tema que se despliega en esta sección.

Desde un enfoque institucionalista, este estudio hace énfasis en la importancia de las reglas, creencias y cultura de los empresarios, ya que son las percepciones de una realidad que construyen y a partir de las cuales se explican el mundo en que viven. En consecuencia, la cosmovisión que tienen los empresarios está determinada por el desarrollo institucional que han construido y actúan a partir de los valores y el conocimiento que les proporciona

su marco institucional, toda vez que, como afirma Vergara (1977), “las instituciones se conciben como marcos de referencias culturales que determinan el comportamiento [...] es decir, las prácticas institucionales son productos culturales” (como se citó en March & Olsen, 1997, p. 23).

Al respecto, los empresarios entrevistados⁴ destacaron cómo su comportamiento está influenciado por la cultura nacional, en que sus ideas y acciones en el campo de la integración, están determinadas por la forma como han actuado tradicionalmente frente a ese fenómeno. El empresario AC14 afirmó: “Es necesario conocer cómo es el comprador extranjero, incluso para negociar con una persona de Ecuador (país que tiene una historia y cultura similar a la de Colombia)”. El empresario JD13 comentó: “Es importante conocer cómo actúa la gente en el país donde van a desarrollar su negocio. Cuando Colombia está negociando un acuerdo de integración y se siente que allá hay posibilidad de expandir su mercado, lo primero que uno hace es investigar sobre ese país; enseguida viaja y constata los aspectos culturales de su gente, pero principalmente los de los empresarios, esa sinergia cultural permite construir bases sólidas en los negocios que se derivan de los acuerdos de integración”.

Algunos empresarios entrevistados consideran que la percepción que tienen sobre la integración afecta su comportamiento. Al realizar operaciones de comercio con los países que suscriben los acuerdos, perciben que han surgido nuevas opciones de transacciones, nuevas líneas de negocios y un acceso más amplio a una mayor variedad de materias primas y a una mejor calidad de insumos. Los empresarios consideran que, si ven la integración como una oportunidad, su comportamiento se va a inclinar a realizar negocios con los países con que se tienen acuerdos, pero si consideran que son una amenaza su actuar será de rechazo y no les interesará hacer negocios bajo esa modalidad, manifestó el empresario WB12.

También consideran que la cultura nacional, las creencias sobre la globalización comercial y el proceso de la apertura económica, vivida en Colombia en las postrimerías de la centuria pasada, y la percepción que tienen sobre la integración son factores que les determina su comportamiento frente a los acuerdos de integración, generando INF. A lo largo del escrito se hace la distinción entre instituciones formales (leyes, normas, reglamentos) y no formales (creencias, percepciones, comportamiento y cultura). Al respecto, Longo (2010) afirma que

las instituciones informales pueden secundar y apoyar las reglas formales o, por el contrario, contradecirlas, desmintiendo, en mayor o menor medida, su eficacia real [...] convirtiéndose en la verdadera clave del cambio institucional [...] aunque el cambio de ellas mismas sea con mayor dificultad, ya que se hallan directamente implicadas en los procesos históricos de formación de las identidades colectivas. (pp. 81-96)

4 Para mantener la confidencialidad de los entrevistados (Denzin & Lincon, 2010), se les asignó un seudónimo, como se indicó en la Tabla 1. Por espacio, en este artículo solo se referencian algunas afirmaciones de los empresarios entrevistados.

El cambio institucional que requiere la integración en América Latina implica recorrer un largo y sinuoso camino que tiene como puntos de salida la soberanía nacional, el presidencialismo y la intergubernamentalidad y requiere arribar a una gobernanza regional atravesando algunos puertos construidos por los acuerdos y tratados suscritos en la región, los cuales pueden generar ambientes propicios en el ámbito supranacional (Contipelli, 2017, p. 96). En ese recorrido, las INF, desarrolladas por los empresarios de la región, juegan un rol crucial en la reforma y nuevas construcciones de acuerdos de integración, en la medida que permiten comprender la interconexión entre los objetivos de la integración y las motivaciones de los empresarios como una simbiosis que se fortalece mediante la interacción de complejidades nacionales y regionales.

En este sentido, la legitimidad del proceso de integración en América Latina no puede limitarse al cumplimiento de la normatividad; también debe considerar la forma como se construye el camino de la integración, donde las decisiones que se tomen en principios democráticos se justifiquen no solo por sus resultados, sino además por cómo participan los diversos actores y sus intereses. Es decir, que se han considerado las percepciones, creencias y cultura de los empresarios nacionales en concordancia con los valores y las normas de los acuerdos de integración. De esta manera, se genera una capacidad para modificar las preferencias, mediante diálogo constructivo entre los diferentes grupos empresariales, nacionales, multinacionales y transnacionales empleando mecanismos de legitimidad.

Ello genera una nueva mirada de la regionalización como producto de un conjunto de instituciones que consideran el comportamiento tanto de los empresarios nacionales como de las multinacionales frente a la integración. Es importante explorar el cambio del que habla North (2007, como se citó en Caballero & Arias, 2013), no como producto exclusivo de la racionalidad de individuos, sino de su capacidad de construir un sistema de normas y procedimientos que buscan fortalecer la integración, considerando los factores del actuar y hasta los sentimientos de los empresarios.

Esos factores comprenden los valores, razones y sentires subyacentes de los empresarios que influyen en su conducta, los cuales fueron verbalizados por los entrevistados como determinantes en su comportamiento frente a la integración, clasificándolos en tres categorías: 1) factores racionales conformada por la cognición, la argumentación y la experiencia; 2) factores transversales como la cultura, la percepción y las creencias, y 3) factores emocionales como aversión, deseos y necesidades.

Respecto de los factores racionales, los empresarios CT11, MM09, JD13 y JD18 los definen como procesos que se realizan en la mente, son construidos mediante argumentación como una lógica subyacente, mediante procesos cognitivos, originados en la intuición y en la experiencia. La mayoría de los entrevistados considera que la argumentación juega un papel transcendental en la racionalidad y que esta, a su vez, tiene un peso significativo en su comportamiento, por cuanto les permite fundamentar el procedimiento, paso a paso, antes de cualquier acción en los negocios internacionales al amparo de los acuerdos de in-

tegración. Los principales argumentos a los que apelaron los empresarios son las normas, las cláusulas de los acuerdos y las estadísticas sobre comportamiento de la oferta y la demanda, los costos de transacción y precios de los bienes que transan en el exterior, al tenor de lo acordado en derecho entre los Estados.

Los factores transversales son precursores de comportamiento que los empresarios entrevistados consideran una mezcla de sus sentires con procesos lógicos que desarrollan frente a la integración, a los cuales ya se hizo referencia más arriba: 1) influencia de la cultura nacional; 2) percepción sobre la integración, y 3) creencias sobre la globalización y la regionalización comercial.

Así como el comportamiento del empresario, una INF, está determinado por asuntos racionales, también esta influido por factores emocionales que pueden ser tan fuertes que desplazan otros factores de comportamiento (Elster, 2010, p. 94). Las emociones son vistas como uno de los factores del actuar de los empresarios, pues permiten reconstruir el actuar desde perspectivas alternas (Castro et al., p. 358). Los temas emocionales⁵ presentes en los relatos de los empresarios se clasifican en: 1) motivaciones a incursionar en nuevos mercados e incluso a generar nuevas líneas de negocio, como el caso mencionado por el informante LL02 sobre la motivación de hacer más contratos de maquila sobre medicamentos, con laboratorios internacionales; 2) aversión a los negocios internacionales; 3) deseos y necesidades de promover nuevas líneas de negocios; 4) sentimientos de aprecio a una persona o lugar, y 5) fortalecimiento de vínculos sociales con personas en el exterior.

Al respecto, los empresarios CT11 y JD13 comentaron que aprovechan cualquier evento social o viaje al exterior, para promocionar sus productos a personas con las cuales tienen alguna relación personal y buscan estrechar vínculos sociales como preámbulo a futuros negocios. También construyen las relaciones con colegas de otras empresas, que en algún momento son “competencia”. Los empresarios de multinacionales JM01 y LC07 manifestaron que, en las reuniones de trabajo entre compañeros, se tejen relaciones personales, y debido a la movilidad en las direcciones del más alto nivel de las organizaciones, al cabo del tiempo se han convertido en proveedores o clientes de su compañía y esas relaciones determinan su “nuevo comportamiento”. Los empresarios manifestaron que además de la racionalidad y la motivación a incursionar en nuevos mercados o la aversión hacia los mismos, su comportamiento frente a la integración también está determinado por los sentimientos que genéticamente poseen a nivel individual y los que construyen mediante vínculos sociales. Se sienten excluidos cuando no son convocados a participar en los procesos de integración

5 Algunos empresarios en dialogo informal, por fuera de la grabación de la entrevista semiestructurada, comentaron que públicamente no hacen alusión a los sentimientos que les generan los negocios dentro del marco de la integración, por cuanto corren el riesgo de perder credibilidad, tanto en proveedores como en clientes. Pero, las preferencias y las aversiones por realizar transacciones comerciales con algunos países inciden en sus decisiones de construir redes de cooperación con los empresarios que operan en ellos.

y sugieren la construcción de reglas incluyentes, que se edifique institucionalidad considerando sus costumbres y sentires.

La institucionalidad, reglas, permite reducir el número de controversias entre los diversos actores en escenarios internacionales que se caracterizan por lo inciertos y cada vez más complejos. En los negocios internacionales, es necesario sopesar que el empresario que decide en su organización es visto como la progresión de la empresa, particularmente en las pequeñas y medianas, “sus decisiones son el acto central que lidera la expansión internacional y guía las decisiones estratégicas” (Musso et al., p.281). Los rasgos individuales del empresario influyen el ritmo de la incursión de las empresas en los procesos de integración. Por lo tanto, y considerando la turbulencia de los mercados internacionales y la maleabilidad del comportamiento de las personas que fungen como empresarios, se requiere establecer instituciones y reglas, para la ejecución de los acuerdos.

Abordar la integración considerando el comportamiento humano como constructor de instituciones complementa los estudios sobre la conceptualización del proceso, se enfatiza en que los factores que afectan las decisiones en el marco de la integración no son completamente objetivos y que se han subvalorado las creencias y sentimientos de los empresarios. Esta investigación evidenció que el comportamiento de empresarios y directivos de multinacionales está relacionado con aspectos objetivos, como la cognición y la racionalidad, pero también con aspectos subjetivos, como la actitud, las creencias y las emociones, lo cual prueba que el enfoque racional es deficiente en la construcción de las instituciones, por cuanto

a) la motivación del individuo no siempre es maximizar la riqueza [...] él tiene una variedad de intereses los cuales se entretajan con la actitud, habilidades y personalidad que se forma en el desarrollo institucional. b) los individuos procesan subjetivamente y con información incompleta el mundo que les rodea [...] El individuo no tiene información completa y, aunque la tuviese, su limitada capacidad cognitiva le impediría asimilar toda la información; sus procesos mentales son fruto del modelo mental subjetivo del individuo. (North, 2007, como se citó en Caballero & Arias, 2013, p. 31)

Las entrevistas a los empresarios permitieron identificar tanto la pluralidad de intereses que tienen, como del modelo mental subjetivo; se trata de su actuar como personas de empresa, que hacen intercambios, realizan interacciones, construyen simbolizaciones y significados con los cuales de manera consciente participan o no en los procesos de integración, que tienen su propio riesgo, su conocimiento particular, su horizonte, sus previsiones y sus necesidades. El comportamiento del empresario tiene unas propiedades que se manifiestan de forma individual, pero como parte de una organización, que actúa de manera intersubjetiva, estableciendo una señalada diferencia entre la vida en el marco de la integración y otras realidades.

Una de las propiedades del comportamiento de los empresarios es la actitud frente a los acuerdos de integración, la cual se origina en la creencia de que el acuerdo les va a generar beneficios, la fundamentan en la información que procesan sobre cada negocio y en los afectos, especialmente la confianza, que le generan las personas con las que interactúan, venciendo los obstáculos que se presenten, con voluntad de hacer la transacción comercial en procura de ampliar sus mercados.

De acuerdo con los argumentos presentados por los empresarios, surgieron las competencias cognitivas como otra propiedad de su comportamiento. Son las capacidades de procesar lo nuevo hasta lo desconocido de la integración, donde la creatividad es una constante y abordar lo súbito está a la orden del día. Las competencias cognitivas son desarrolladas mediante proyectos de emprendimiento para incursionar en los negocios en el marco de la integración, lo mismo que enfrentando los cambios en las formas de producción y comercialización de bienes y servicios, trazando estrategias elaboradas de forma racional, en procura de mayor competitividad.

Otra propiedad del conocimiento son las habilidades en la gestión, identificadas como la capacidad para aplicar un conocimiento sobre el clausulado de los acuerdos de integración, o la destreza para generar respuestas, con base en la experiencia adquirida en operaciones comerciales con el exterior, como: desarrollar procesos que aumenten la competitividad; participar en redes que llenen los vacíos que tienen las organizaciones, e implementar directrices en materia de comunicación que permitan construir información oportuna.

Los empresarios entrevistados manifiestan que saber sobre las cláusulas de los acuerdos de integración no es suficiente, sino que se requiere un conocimiento desde la experiencia, el cual se construye de forma secuencial en cada negocio y se emplea cuando se presentan nuevas opciones de mercado, tanto en poblaciones nuevas, como en productos novedosos o competencia emergente. Por ello es importante un aprendizaje permanente de la forma como operan los mercados bajo los acuerdos de integración y poseer un nivel educativo que les permita comprender los asuntos jurídicos y geopolíticos que influyen en la integración.

Los empresarios reconocieron que es valioso haber vivido y trabajado en el exterior o por lo menos viajar constantemente para saber negociar en los mercados internacionales, incluso el haber trabajado con empresas que se convirtieron en competencia para su negocio. La directiva AL03, de una multinacional, comentó que en su anterior empleo había trabajado en una empresa familiar, cuyo propietario tenía unas capacidades de emprendimiento y de visionario bien significativas y a quien ella acompañó en la apertura de varios mercados en el marco de la integración, conocimiento que le generó una experticia significativa para atender sus funciones en la nueva organización.

La experiencia se fortalece no solo al vivir y trabajar en el extranjero, sino también al trabajar en su país natal para marcas líderes mundiales. El empresario CT11 trabajó en

Colombia para una firma de marca mundial, donde adquirió experiencia en los negocios bajo la normatividad de los acuerdos de integración, así que, al crear su empresa, ya tenía un conocimiento suficiente para ingresar a los mercados internacionales. Los empresarios MJ08, EG05 y LL02 manifestaron que su conocimiento sobre los mercados internacionales en el marco de integración les ha sido útil no solo para incursionar en nuevos países, sino para consolidar la presencia comercial donde la realizan y para ser más competitivos a nivel general.

La experiencia juega un papel muy importante en el modelo mental del empresario y fortifica su personalidad, la cual se forja en cada proyecto desarrollado en el marco de la integración por: a) la necesidad de logro; b) la preferencia por el riesgo, y c) la satisfacción de necesidades y deseos. Los empresarios consideran que estos tres componentes de la personalidad en el marco de la integración los llevan a explorar diversos mercados y múltiples líneas de negocio, ya que para ellos nada es estático y el conformarse con los mercados que tienen es considerado como un retroceso. La empresaria AL17 manifestó que siguió por el mismo camino de los fundadores de la empresa, mantener viva la necesidad de logro, lo cual le permite mantener viva la esperanza de ampliar el negocio a nivel internacional, preferir el riesgo antes que ser excluido del mercado por la competencia.

Los empresarios nacionales y directivos de multinacionales reconocen que el conocimiento del mercado internacional, en el marco de la integración, mediante procesos cognitivos, se complementa con los sentires y afectos que les produce la ampliación de un mercado internacional. Los sentimientos contruidos sobre la confianza y redes de colaboración con las personas que negocian amplían la posibilidad de mayores negocios. El empresario JM01 manifestó: “cuando vamos a incursionar en un nuevo mercado, buscamos gente que ya conocemos por algún medio, en el país donde vamos a entrar, eso nos da confianza, sentimos que nos puede ir bien”. Este comportamiento, forma de razonar y sentir, configura el modelo mental del empresario, es fruto de sus experiencias en un escenario con normas en que anhela que aquellas sean valoradas en los nuevos procesos institucionales; cada empresario posee un mundo en su mente, siente que puede aportarles a los procesos de integración.

El análisis del desarrollo institucional de los empresarios requiere incorporar estos modelos mentales, teniendo como fundamento teórico lo propuesto por North (2007, como se citó en Caballero & Arias, 2013) que incluye: a) “Las decisiones se toman de acuerdo a las percepciones del individuo” sobre un fenómeno (p. 12); b) “Las percepciones provienen de las creencias de los individuos” (p. 12); c) “Los seres humanos construyen elaboradas creencias acerca de la naturaleza de su realidad” (p. 18); d) “Las creencias dominantes [...] desembocan en el despliegue de una complicada estructura de instituciones [...] que determinan el desempeño económico” (p. 19); e) “La cultura es la estructura acumulativa de reglas y creencias heredadas del pasado que dan forma a nuestro presente e influyen sobre nuestro futuro” (p. 24); f) “Las experiencias difieren en las distintas culturas, tanto en un momento del tiempo, como con el paso del tiempo”(p. 34), y g) “El patrimonio cultural proporciona la estructura de artefactos, creencias, instituciones, herramientas” (p. 63).

En este sentido, las creencias, percepciones, la cultura y la experiencia de los empresarios son claves en un cambio institucional en la integración porque, como señalan Denzau y North (2007):

Las estructuras de creencias son transformadas en estructuras sociales y económicas por las instituciones, las cuales incluyen tanto reglas formales como normas de conducta informales. Existe una relación cercana entre los modelos mentales y las instituciones. Los primeros son las representaciones internas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar el ambiente; las segundas son los mecanismos externos a la mente que los individuos crean para estructurar y ordenar el ambiente. (como se citó en Caballero & Arias, 2013, p. 32)

El cambio institucional en la integración que solicita la sociedad de América Latina, especialmente los empresarios nacionales con experiencia en los negocios internacionales, demanda una interdisciplinariedad de las ciencias sociales, particularmente de la economía, derecho, relaciones internacionales y psicología, que permita construir instituciones donde se haga realidad su participación en la gobernanza nacional y regional, a partir de su creencias, sin que los involucren en una concepción homogeneizadora de los procesos de integración, sino que sean partícipes con sus percepciones y se superen los déficits de participación, de tal manera que se conviertan en promotores de la integración, porque, de lo contrario, serán detractores de estos procesos. Con ello también se logra disminuir el paradigma de mercado contra Estado y se da un nuevo aire a la democracia mediante la participación del empresario nacional como sujeto y objeto del proceso. No se trataría de remendar un vestido acabado (la integración como instancia intergubernamental del Estado-nación), sino de un diseño novedoso, donde se confeccionen instituciones supranacionales mediante una gobernanza internacional considerando todos los actores, donde no prevalezca el hegemonismo de las empresas multinacionales y donde se valore la cultura regional.

La simpatía por los remiendos institucionales y por las hegemonías en los escenarios internacionales se da en diversos niveles, regional y global como lo vienen anotando los críticos del Pacto Mundial creado por las Naciones Unidas. No se pretende integrar de forma vertical, desde lo nacional hasta lo mundial unas instancias representativas; sino que se consideren las INF de los empresarios nacionales, sus creencias, sus percepciones sobre la integración en la construcción de unas reglas que permitan su participación plena en los procesos nacionales y regionales de integración. Es fundamental la construcción de redes entre las asociaciones de los empresarios nacionales de cada Estado parte de un acuerdo de integración con una agenda propia, de tal manera que puedan reproducir sus expectativas hacia una instancia que supere el ámbito nacional, en la que lo nacional y lo internacional no se excluyan, para lo cual es necesario construir instituciones con una complejidad donde se considere el derecho consuetudinario que han gestado los empresarios nativos de cada Estado parte (Hernández, 2010, p. 215).

Aquí lo que se plantea es que se valore el aporte que hacen las empresas nacionales a los procesos de integración, las empresas diferentes a las multinacionales que también exportan e importan. Es propender por una gobernanza con un empresario nacional legitimado que participe en los temas de integración. A los empresarios nacionales les asiste el derecho a demandar reglas que les permitan una inserción en estos escenarios, en condiciones de igualdad, considerando que no son pocas las reticencias que expresan sobre los acuerdos de integración. Los empresarios entrevistados comentan que el Gobierno adopta políticas de estabilización macroeconómica en cumplimiento de los acuerdos, las cuales, en ocasiones, afectan a empresas nacionales que vienen desarrollando diversas estrategias de permanencia en los mercados. El empresario GR15 y los directivos de ACOPI que participaron en el grupo focal expusieron que a cambio de promulgar tanta norma que obstaculiza su libre ejercicio en el mercado, el Gobierno debería promulgar una política industrial, por cuanto los acuerdos de integración afectan de forma negativa la industria nacional, al no reducir las asimetrías en las formas de producción entre las empresas nacionales y las multinacionales, por lo que las empresas colombianas pierden participación en los mercados nacionales. Los acuerdos de integración han generado un proceso de integración vertical, ocasionando que las multinacionales obtengan una mayor participación en los mercados nacionales. Esas percepciones se mitigan con la participación de los empresarios nacionales, ya que en los procesos de integración se logra un nuevo aire a la regionalización y se fortalece la democracia económica y social.

Construir gobernanza internacional considerando el desarrollo institucional de los empresarios en el marco de la integración no resulta sencillo, por cuanto la investigación sobre la triada institución-gobernanza-integración es un trabajo en evolución en América Latina. Tanto los estudios de casos, como la teoría muestran una gran diversidad de posibles soluciones y contextos a los que se pueden aplicar. Cada acuerdo de integración es diferente en varios aspectos, pero también hay algunos temas amplios que todos comparten. La propuesta que aquí se hace es tentativa: sugerencias en lugar de prescripciones. Se pretende contribuir a partir de los procesos cognitivos, las creencias, la cultura y los sentires de los empresarios entrevistados.

Gobernanza internacional: condición de legitimidad en procesos de integración

La triada institución-gobernanza-integración conlleva plantear mecanismos de formación de consensos y creación de metas colectivas entre todos los actores de la integración, en aras de construir sociedades justas y democráticas en condiciones que faciliten la participación, en procura de reducir las exclusiones que perciben los empresarios nacionales en los mercados internacionales. Su inclusión posibilita una autotransformación de la integración orientada hacia escenarios equitativos, democráticos y legítimos, estimulando a estos actores micro-

económicos que resultan ser más dinámicos en el campo del desarrollo y están deseosos de ampliar sus mercados trascendiendo fronteras para hacer parte de una sociedad internacional e interdependiente que construye gobernanza internacional; así tendrían acceso a información privilegiada que poseen los empresarios de las multinacionales con el fin de mitigar las eventuales asimetrías de los acuerdos de integración (Cuadra, 2013, pp. 44-47).

El grado de interdependencia que se vive hoy ha llevado a los Estados a crear todo un entramado de relaciones y redes de cooperación internacional para tratar de replantear la coordinación de sus economías, acorde con la reestructuración espacial a escala mundial dentro de un marco de legitimidad que asegure unos mínimos para el funcionamiento y operatividad de todos los actores sociales, es decir, construir una gobernanza internacional (Filibi, 2010), donde las decisiones que se tomen no sean únicamente técnicas, sino también sobre valores y principios democráticos, algo que implica construir acuerdos con algún grado de dificultad de concretar considerando la naturaleza humana de los participantes.

La búsqueda y formulación de una gobernanza internacional en el marco de la integración requiere de regulaciones e instituciones supranacionales vinculantes en el campo de las transacciones internacionales.

Lo cierto es que cada día es más necesario reducir la distancia entre la globalización de índole económico y los procesos políticos, sociales e institucional de naturaleza internacional [...] por cuanto muchas veces se podría saber qué hacer para adoptar las medidas necesarias [...] acordes con los valores y costumbres del Estado parte, pero no sabríamos quién sería capaz de realizar esa tarea. (Bauman, 2003, como se citó en Rojo, 2010, p.135)

Lo anterior sobre los principios del pluralismo, el respeto, el diálogo, la concertación y el rechazo a actuaciones con intenciones hegemónicas. Se requiere que los cambios institucionales y de gobernanza internacional se inicien a nivel regional como condición necesaria para proyectar la gobernanza global. Se trata de que los tratados de integración respondan al interés de toda la sociedad regional, guiados por valores humanos y que consideren las INF en la creación de

una organización jurídica, política e institucional acorde con la complejidad y diversidad regional, mediante procesos de [...] intercambio negociado y no jerárquico entre instituciones de nivel transnacional, nacional, regional y local [...] es decir, proceso de gobernanza multinivel, para construirse la gobernanza internacional se requiere que exista gobernanza a nivel nacional en los procesos de integración económica. (Acosta, 1996, p. 19)

En la medida que los empresarios nacionales sean consultados y escuchados en todos los niveles, pueden explorarse canales alternativos y formalizar instancias de interacción entre actores a nivel horizontal. Se trata de redes de cooperación regional que generan

interacción entre agentes de Estados parte situados horizontalmente en cada acuerdo de integración (Ferrero, 2010, pp. 162-164).

En la construcción de gobernanza en América Latina, se requiere hacer énfasis en procesos incluyentes, de acuerdo con el momento histórico de la región, en lugar de aplicar una solución predefinida con base en experiencias de otras latitudes. La propuesta que aquí se plantea se fundamenta en las racionalidades, creencias y sentires de los empresarios entrevistados, con un enfoque institucionalista y el apoyo de los principios subyacentes (premisas) de la gobernanza en el marco de la integración planteados por Best (2012), desarrollada con los ejes de gobernanza para América Latina que plantea Longo (2010), mediante las técnicas del marco analítico de gobernanza que sugiere Hufty (2011).

Premisas de la gobernanza internacional en la integración, según Best

El objetivo de este apartado es adaptar unos principios para construir gobernanza internacional en el marco de la integración, a partir del desarrollo institucional de los empresarios. El punto de partida es insistir en que no hay que tratar de adaptar los principios que están específicamente relacionados con los procesos políticos en los Estados-nación y no se debe asumir que siempre hay relaciones, uno a uno, entre mecanismos formales adoptados y los resultados reales de la gobernanza. En su lugar, se propone empezar desde los principios subyacentes (las premisas) de la gobernanza que son válidos en todos los niveles y en la mayoría de los tipos de acuerdos de integración, pero que pueden manifestarse de diferentes maneras, según los retos específicos de contexto y varían en función de las circunstancias históricas culturales del grupo de Estados parte y la naturaleza de los procesos regionales. En este proceso, es necesario tener en cuenta que cada acuerdo de integración construye su propia gobernanza, en concordancia con la forma en que interactúan las instancias supranacionales que surjan, con las partes interesadas y los actores afectados, sin llegar a caer en el tradicional intergubernalismo que caracteriza a la integración en América Latina.

Es decir, los sistemas de gobernanza regional deben tener en cuenta en qué medida el sistema institucional coincide con las necesidades específicas de la realidad histórica en cuestión, que sean capaces de gestionar el nivel de las dificultades que puedan surgir en el contexto regional e histórico específico, lo que significa que tiene tanto una capacidad de resolución de problemas suficiente, legitimidad nacional, lo mismo que crear mecanismos de formación de consensos y creación de metas colectivas. Además de los factores normalmente fuera del control de una región, como las tendencias económicas internacionales, la naturaleza e intensidad de esos desafíos serán determinadas por el nivel de integración (una unión aduanera creará desafíos muy diferentes en comparación con un TLC) y las realidades subyacentes de las relaciones entre los Estados parte. Por ejemplo, los niveles de desarrollo, patrones históricos de cooperación y conflicto, la combinación entre identidad cultural y las

rivalidades entre los países miembros, con el propósito de garantizar los derechos de propiedad de los participantes, disminuir los costos de transacción, la ejecución de los contratos en concordancia con las normas que los regula y tengan seguridad jurídica en la toma de decisiones de los empresarios. Así, la gobernanza regional resultará más “apropiada” a las condiciones de estabilidad del proceso de integración regional en particular. Claro que hay que tener en cuenta que la existencia formal de determinados organismos supranacionales regionales en sí misma no dice nada acerca de la calidad de gobernanza en la práctica. Igualmente hay que tener presente que la reproducción de una gobernanza regional fuera de contexto de un arreglo institucional particular, en otros lugares puede resultar inapropiado e incluso contraproducente, por ello es fundamental que se consideren las creencias, las percepciones, la cultura y hasta los sentimientos que genera la integración en los empresarios nacionales con experiencia en negocios internacionales, lo mismo que a los demás actores de la integración. Los principios subyacentes o premisas de la gobernanza regional en el marco de la integración que plantea Best (2012) son los siguientes.

Capacidad

La gobernanza regional, en el marco de la integración, tiene probabilidad de hacerse realidad si las instituciones que se crean tienen la capacidad de promover los programas y políticas regionales que generen economías de escala, reduzcan los costos de transacción y garanticen los derechos de propiedad de los empresarios, provocando un apoyo real y no nominal de todos los actores en cada uno de los Estados parte, facilitando la construcción de consensos.

Integridad

La gobernanza regional también requiere que las organizaciones regionales cuenten con una política eficaz para hacer frente a posibles conflictos de intereses entre los actores de los Estados parte, particularmente entre los empresarios nacionales y los representantes de las empresas multinacionales. La existencia de reglas formales no es suficiente para garantizar una buena práctica: lo que realmente importa es si los mecanismos creados, normas, se aplican de manera efectiva en la práctica de la formación de consensos y creación de metas colectivas.

Franqueza-sinceridad

La franqueza-sinceridad es un concepto más amplio y positivo que la transparencia en la gobernanza regional, ya que no solo se centra en la eliminación de barreras a la información y un libre acceso a la documentación, sino en garantizar la difusión y comprensión generalizada de todos los temas por tratar, que exista claridad de los intereses en juego, particularmente de las empresas, que, en últimas, son las que ejecutan el acuerdo de integración económico.

Sensibilidad (capacidad de respuesta)

La gobernanza regional requiere ser dinámica y con una retroalimentación permanente, por lo que se necesita una capacidad de respuesta a los conflictos que surjan, que tenga un monitoreo que identifique el problema y trace soluciones oportunas, que de manera horizontal se disminuya la tensión entre lo normativo (estructuras formales) y lo positivo (condiciones reales) en los mecanismos de formación de consensos.

Estos cuatro principios son la base para construir la gobernanza regional, lo cual es posible si los involucrados son sensibles al problema, tienen un interés y un sentido de apropiación con la triada institución-gobernanza-integración regional de una manera íntegra y franca y cuentan con las capacidades necesarias para seguir avanzando con los ejes vertebradores del proceso.

Ejes vertebradores de la gobernanza, según Longo

La construcción de la gobernanza requiere identificar ciertas condiciones objetivas que permitan levantarse sobre los principios anotados, para lo cual es importante definir el rol que desempeñan tanto los empresarios nacionales, como los de las multinacionales en relación con las estructuras sociales en que se encuentran y que los diversos actores de la integración construyen. Es esa interacción lo que permite que se logren identificar los arreglos institucionales de los componentes de la gobernanza que plantea Longo (2010, p. 81): 1) las instituciones políticas; 2) las instituciones de justicia; 3) las instituciones de mercado; 4) la gestión pública, y 5) la sociedad civil.

Las instituciones políticas

Las instituciones políticas se caracterizan por la acción política de los actores con funciones políticas, los empresarios y demás grupos sociales. Se centran en el grado de inclusión de amplios sectores poblacionales en las instancias que están relacionadas con los procesos de integración, donde se escuchen y valoren las vivencias en los mercados internacionales. Es decir, *a contrario sensu*, la no exclusión de los empresarios nacionales con experiencia en la integración, que sus creencias y costumbres frente a la integración sean consideradas en las instituciones políticas de todos los niveles, tanto nacional como regional.

Las instituciones de justicia

Uno de los elementos de la naturaleza de la gobernanza, en el marco de la integración, es la existencia de una justicia autónoma y cristalina, esto es, con capacidad para tomar sus decisiones sin dejarse presionar de los actores hegemónicos que tienen poder en todo el orbe y mostrarse abierta a considerar elementos del derecho consuetudinario que han desarrollado los empresarios, lo que requiere instancias supranacionales exentas de cualquier tipo de interés.

Las instituciones de mercado

La libre participación en los mercados derivados de la integración requiere de arreglos institucionales supranacionales para que se cumplan los clausulados de los acuerdos de integración, como son los aspectos aduaneros, en materia de aranceles, lo relacionado con la propiedad intelectual, régimen de inversión extranjera, certificados de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, de tal manera que se alcance una seguridad jurídica como principal requisito para una operatividad efectiva de los mercados, creando condiciones para una reducción de los costos de transacción, la protección de los derechos de propiedad, la ejecución de los contratos y un escenario menos incierto en la toma de decisiones de los empresarios en el marco de la integración.

La gestión pública

La gobernanza mitiga la pugna entre Estado y mercado; se requiere que ambos “titanes”, de forma autónoma pero armónica, se desarrollen en el marco de la integración con base en los principios de capacidad, integridad, franqueza y sensibilidad de tal forma que los diversos actores cuenten con la imparcialidad de la administración pública, ante todo como defensora del libre mercado sin hegemonismo de ningún actor económico o social y garantice la formación de consensos y creación de metas colectivas.

La sociedad civil

El éxito de la gobernanza regional radica en que la democracia, la libertad y la justicia tejan una cortapisa a cualquier posición hegemónica de alguno de los actores en menoscabo de otros sectores. Si se llega a presentar algún desequilibrio, los sectores excluidos verán los acuerdos de integración como una institución que perjudica a la sociedad, como en algunos casos lo expresaron los empresarios entrevistados. Contar con mecanismos adecuados de articulación de los ejes en cada caso concreto de integración permite la consolidación de marcos institucionales que le dan vida a la gobernanza regional, para lo cual se requieren herramientas analíticas como las que expone Hufty (2011).

Marco analítico de gobernanza, según Hufty

El marco analítico de gobernanza (Governance Analytical Framework, GAF) es una metodología que vincula de manera coherente cinco herramientas analíticas: a) el marco de la integración como el tema donde se construye la gobernanza; b) los empresarios nacionales con experiencia en negocios internacionales como uno de los actores, sin desconocer la importancia de las demás partes interesadas; c) la acción colectiva que lleva a la formulación de las normas que guían, prescriben y sancionan el comportamiento colectivo e individual de los actores; d) puntos nodales, observar las interacciones colectivas donde convergen los actores y las normas en el marco de la integración, y e) procesos, se refiere a las complejas interacciones de actores y normas con el tiempo.

Definiendo el problema

El primer paso para aplicar el GAF es comprender y definir claramente las cuestiones en juego, para “deconstruir” la integración. Este paso se basa en el supuesto de que la integración es una construcción social, con resultados concretos como los aumentos de los márgenes de comercio en América Latina. En cualquier situación dada, cada actor tiene sus pretensiones, incluso pueden ser contrarias; lo que es un problema para un empresario, puede ser una ventaja para otro empresario o actor de la integración. Cada actor intenta imponer su punto de vista en dos aspectos: la naturaleza de la integración y las reglas de juego en la construcción de consensos para tomar decisiones sobre los clausulados de los acuerdos. La forma en que se defina la integración y el poder de los empresarios nacionales y el de las multinacionales, considerando sus INF son un aspecto crucial de un análisis GAF.

Actores diferenciadores

El GAF es una metodología centrada en los actores. En el marco de la integración económica, las normas son aplicadas por los actores públicos y por los empresarios, vinculados a su comportamiento e interacciones y condicionadas por su poder, intereses, creencias, percepciones, cultura y hasta sentires. Donde se requiere que los actores públicos garanticen que esas INF de los empresarios serán consideradas sin distingo de origen, ya sean nacionales, o de las transnacionales y multinacionales para lograr consensos que permitan la creación de metas colectivas de la integración, al igual que garantizar los derechos de propiedad de los participantes, disminuir los costos de transacción, la ejecución de los contratos en concordancia con las normas que los regula y tengan seguridad jurídica en la toma de decisiones de los empresarios.

Construcción de las normas

Lo que está en juego, más allá de la integración, son las normas. Estas incluyen, en un primer nivel, el nivel de gobierno, las *reglas de juego*, y, en un segundo nivel, la instancia supranacional, las reglas que determinan cómo se establecen las reglas de juego. Los acuerdos entre actores y las decisiones conjuntas conducen a la formulación de normas, que pueden definirse en términos generales como creencias compartidas sobre lo que se considera comportamiento apropiado en una sociedad dada (lo que es *normal*). Las normas regulan el actuar de los actores y son transformadas por ellos mismos a partir de costumbres, percepciones y hasta de sentimientos. Mediante esta herramienta analítica, se construye la esencia de la propuesta de construir gobernanza en el marco de la integración considerando el desarrollo institucional de los empresarios nacionales con experiencia en los negocios internacionales. Que las normas de la integración se diseñen y confeccionen considerando las racionalidades y los sentires de los empresarios.

Construyendo puntos nodales

En el desarrollo de una gobernanza regional, los actores interactúan de forma repetida. En el GAF, estos lugares de interacción se denominan *puntos nodales* y Hufty hace referencia a ellos como espacios físicos o virtuales donde convergen los sujetos que toman decisiones, sobre los objetos que los convoca, mediante consensos para crear las normas y metas colectivas (por ejemplo, una mesa de negociación con participación de empresarios tanto nacionales como representantes de las multinacionales, en procura de aumentar la productividad y la competitividad de una nación). Son un interesante punto de partida para la observación de los programas de gobernanza regional.

Análisis de procesos

Los procesos resultan de las interacciones de los actores en los puntos nodales a lo largo del tiempo. Cuando se analizan los procesos, en la construcción de consensos y normas, se puede secuenciar en situaciones o momentos que pueden compararse a tiempo para comprender la dirección en la que evolucionan, así como para identificar factores favorables o desfavorables capaces de cambiar el rumbo de la gobernanza que raramente es lineal: pasa por fases de bloqueo, negociación y ajuste, su duración es indeterminada. Este análisis permite replantear los puntos nodales y las normas por implementar, lo mismo que como lección aprendida para un nuevo acuerdo de integración que un Estado o una región emprenda.

Los principios subyacentes o premisas, los ejes vertebradores y las herramientas analíticas permiten evidenciar que la triada institución-gobernanza-integración está establecida por un contexto. Por lo tanto, el proceso de gobernanza regional es parte de una cadena causal determinada por un proceso más amplio que produce efectos sobre una variable dependiente, como es la integración, el cual también se ve afectado por variables independientes, entre ellas: la organización institucional, creencias, percepciones, cultura y sentimientos de los empresarios frente a la integración, que en forma holística buscan un mayor bienestar en una región.

Conclusiones

La catarsis de la integración, que sienten los empresarios nacionales en los escenarios de los tratados, se podría desbloquear mediante la construcción de una gobernanza regional, mecanismos de formación de consensos y creación de metas colectivas. El análisis de la integración no puede limitarse a su finalidad ni a su estructura; su sustancia también está en el proceso. Con un enfoque institucionalista, la investigación permitió observar que la triada institución-gobernanza-integración tiene como elementos comunes las creencias, percepciones, cultura y los sentires de seres humanos que fungen como empresarios, con lo cual se logra complementar los estudios sobre la integración realizados por juristas, economis-

tas, expertos en relaciones internacionales y politólogos, cada uno desde su disciplina. Se evidenció que los empresarios y la integración son interdependientes; la integración es una institución que puede crear facilidades al empresario que desee ampliar sus mercados y disminuir los costos de transacción; mitiga la incertidumbre mercantil y, si al empresario, a partir de la gobernanza que se gesta, se le incluye en los procesos de diseño, confección y decisión de la integración, tanto el uno como el otro pueden ingresar en círculos virtuosos de competitividad.

La investigación responde a las preguntas formuladas, afirmando que la gobernanza internacional en el marco de la integración latinoamericana se puede construir si se consideran las creencias, percepciones, cultura y hasta los sentimientos de los empresarios nacionales con experiencia en negocios internacionales; de lo contrario, la integración sería legal, pero carecería de legitimidad; haría parte de las instituciones que fracturan la sociedad en diversos niveles, algunos excluyentes, generando necesidades y sinsabores en grandes sectores poblacionales. Además, las INF juegan un papel fundamental en los procesos de integración en América Latina, por cuanto suministran unas particularidades de los actores que permiten construir un camino de prosperidad y convivencia entre los Estados-nación que se integran, lo mismo que crear unas instituciones supranacionales acordes con las necesidades, con las formas de pensar y actuar de los seres humanos que conviven en zonas geográficas fronterizas o unidos por metas colectivas. Es necesario generar una nueva mirada sobre la esencia de la integración y replantear el apego a la soberanía del Estado-nación en que nos ancló la edad moderna.

El gran reto consiste en construir instituciones supranacionales en América Latina, considerando las creencias y el comportamiento de los empresarios frente a la integración, pero desanclando las tradicionales instancias intergubernamentales; la región no puede ni debe caer en la homogeneidad que imponen los poderosos del orbe, se perdería identidad y por ende se estarían despreciando las capacidades que nos caracterizan. El camino es sinuoso, se requiere potencializar la creatividad para reconstruirlo mediante las herramientas analíticas aquí descritas de una manera ingeniosa, con base en los principios y ejes propuestos, que conduzca hacia la consolidación de relaciones armoniosas entre empresarios nacionales y multinacionales e instituciones de la integración, que sobrepase la mera consulta, que la forma de sentir y de vivir la integración los empresarios nacionales se vean representadas en nuevas instituciones dando legitimidad al proceso, sin menoscabo de los otros actores, prevaleciendo los consensos y metas colectivas como esencia de la triada institución-gobernanza-integración, sobre la cual es necesario seguir profundizando en próximos estudios.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” y a la empresa Pasar Express 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

Desiderio López Niño es doctor en administración, Universidad de Celaya, México; magíster en gestión pública, ITESEM, México; especialista en cooperación internacional y gestión de proyectos para el desarrollo, Universidad Externado de Colombia, y economista, Universidad de América, Colombia. Es gestor académico del Doctorado en Estudios Estratégicos, Seguridad y Defensa, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá.

<https://orcid.org/0000-0003-3797-0249> - Contacto: desiderio.lopez@esdeg.edu.co

Edmé Alejandra López Bolaños es magíster en gerencia de la cadena de abastecimiento, Universidad EAN, Bogotá; especialista en gerencia de procesos de calidad e innovación, Universidad EAN, e ingeniera industrial, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá. Es supervisora de aduanas de Pasar Express.

<https://orcid.org/0009-0007-6130-0356>

Contacto: elopezb77502@universidadean.edu.co

Referencias

- Acosta, J. (1996). Algunos fundamentos de la teoría general de la integración económica internacional. En *Serie de Ensayos y Monografías*, 80, 1-23.
- Balassa, B. (1980). *Teoría de la integración económica*. Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana.
- Best, E. (2012). Assessing regional governance: an indicative framework for developing indicators. En P. De Lombaerde, R. Flores, L. Ioadre, & M. Schultz (Eds.), *The Regional integration manual: Quantitative and qualitative methods* (2.ª ed, pp. 21-43). Routledge.
- Caballero, G., & Arias, X. (2013). De la nueva economía institucional al análisis institucional moderno en las ciencias sociales. En *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas* (pp. 17-40). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Castro, L., Castro, M., & Morales, J. (2016). *Metodología de las ciencias sociales*. Tecnos.
- Concepción, L. E. (2010). Gobernanza y democracia en América Latina en un contexto de globalización. En L. Concepción, & P. Moctezuna (Coords.) *Gobernanza global y democracia* (pp. 301-322). Universidad Autónoma de Baja California.
- Conteh, C. (2012). Public management in an age of complexity: regional economic development in Canada. *Journal International Journal of Public Sector Management*, 25(6/7), 464-472.
- Contipelli, E. (2017). Gobernanza global y análisis comparado de los procesos de integración en América Latina: comunidad andina y el Mercado del Sur. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 93-110.

- Correa S., M. A., & Manchón C., L. F. (2016). Introducción. En M. A. Correa, & L. Manchón (Coords.), *Gobernanza de las integraciones regionales* (pp. 9-20). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Correa Serrano, M. A. (2016). Inversión extranjera directa y cadenas globales de valor México-Estados Unidos. En A. Correa, & L. Manchón (Coords.), *Gobernanza de las integraciones regionales* (pp. 141-178). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cuadra, H. (2013). La sociedad en la gobernanza global. En M. López-Vallejo, A. B. Mungaray, F. Quintana, & R. Velásquez (Eds.), *Gobernanza global en un mundo interconectado* (pp. 43-56). Universidad Autónoma del Estado de Baja California.
- Denzin, N., & Lincoln, I. (2012). Introducción general. La investigación cualitativa como disciplina y como práctica. En N. Denzin, & I. Lincoln (Coords.), *Manual de investigación cualitativa* (vol. 1, pp. 43-102). Gedisa.
- Elster, J. (2010). *La explicación del comportamiento social*. Gedisa.
- Ferrero, M. (2010). Gobernando un mundo en globalización: Una mirada conceptual a la gobernanza. En L. Concepción, & P. Moctezuma (Coords.), *Gobernanza global y democracia* (pp. 147-170). Universidad Autónoma de Baja California.
- Filibi, I. (2010). Democracia postsoberana: gobernanza o el retorno de lo político. En L. Concepción, & P. Moctezuma (Coords.), *Gobernanza global y democracia* (pp. 107-128). Universidad Autónoma de Baja California.
- Florenza, L., Márquez-Ramos, L., Martínez-Zaroso, I., & Recalde, M. (2013). Acuerdos de Integración Económica en Latinoamérica: Efectos sobre los márgenes del comercio. *Revista de Economía*, 20(1), 71-107.
- Hernández, A. (2010). La participación de las identidades locales en la gobernabilidad: mercado de trastos o institucionalización. En L. Concepción, & P. Moctezuma (Coords.), *Gobernanza global y democracia* (pp. 209-224). Universidad Autónoma de Baja California.
- Hufty, M. (2011). Investigating Policy Processes: The Governance Analytical Framework (GAF). En U. Wiesmann, & H. Hurni (Eds.), *Research for sustainable development: Foundations, experiences, and perspectives. Perspectives of the Swiss National Centre of Competence in Research (NCCR) North-South* (vol. 6, pp. 403-424). University of Bern.
- Insignares, S. M. (2015). Efectividad en la cláusula democrática en el Acuerdo de la Alianza del Pacífico. En E. Tremolada Álvarez (Ed.), *La arquitectura del ordenamiento internacional y su desarrollo en materia económica. Tercera Jornada Cátedra Jean Monnet en Colombia* (pp. 425-462). Universidad Externado de Colombia.
- Jesuit, D., & Sych, L. (2012). Local economic development and cross-border networks. *Journal International Journal of Public Sector Management*, 25(6/7), 473-482.
- Longo, F. (2010). Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 46, 73-102.
- March, J., & Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Moe-Lobeda, C., & Spencer, D. (2009). Free trade agreements and the neo-liberal economic paradigm: Economic, ecological, and moral consequences. *Journal Political Theology*, 10(4), 685-716.
- Musso, F., & Francioni, B. (2012). The influence of decision-maker characteristics on the international strategic decision-making process: An SME Perspective. *Journal Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 58, 279-288.
- Myrdal, G. (1994). *La pobreza de las naciones*. Editorial Ariel.
- Neira O., F. (2012). Características actuales de la integración económica entre Mercosur y Comunidad Andina. *Revista Dimensión Empresarial*, 12(1), 46-58.

- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Ríos, G. P. (2010). La integración subregional en América Latina: la gobernabilidad en los procesos de integración. En L. Concepción, & P. Moctezuna (Coords.), *Gobernanza global y democracia*, (pp. 323-340). Universidad Autónoma de Baja California.
- Robayo G., W. (2016). Los actores privados internacionales: un gran desafío para la integración en América Latina. En E. Tremolada Álvarez (Ed.), *El derecho internacional y su influencia en las ciencias constitucional y económicas modernas. Cuarta Jornada Cátedra Jean Monnet en Colombia* (pp. 233-260). Universidad Externado de Colombia.
- Rojo, A. (2010). Globalización y crisis de la política: la necesidad de instaurar el espacio público. En L. Concepción, & P. Moctezuna (Coords.), *Gobernanza global y democracia* (pp. 129-146). Universidad Autónoma de Baja California.
- Schlipphak, B., & Menniken, T. (2012). Assessing attitudes towards regional integration processes. En P. de Lombaerde, R. Flores, L. laoadre, & M. Schultz (Eds.), *The regional integration manual: Quantitative and qualitative methods* (2.^a ed., pp. 44-70). Routledge.
- Strauss, A., & Corben, J. (2016). *Bases de la investigación cualitativa: Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia.
- Tino, E. (2015). El aporte de los órganos no gubernamentales al desarrollo de los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe. En E. Tremolada Álvarez (Ed.), *La arquitectura del ordenamiento internacional y su desarrollo en materia económica. Tercera Jornada Cátedra Jean Monnet en Colombia* (pp. 207-240). Universidad Externado de Colombia,
- Tremolada Álvarez, E. (2013). La alianza del pacífico: ¿Una organización consecuente con sus objetivos? En E. Tremolada Álvarez (Ed.), *Repensando la integración y las integraciones, Primera Jornada Cátedra Jean Monnet en Colombia* (pp. 233-258). Universidad Externado de Colombia.
- Uncetabarrenechea, J. (2010). La compleja relación entre las Naciones Unidas y el mundo empresarial: límites y posibilidades. En L. Concepción, & P. Moctezuna (Coords.), *Gobernanza global y democracia* (pp. 189-208). Universidad Autónoma de Baja California.
- Vela, B. (2014). La integración mucho más que un mercado. Una aproximación desde la perspectiva del institucionalismo". En E. Tremolada Álvarez (Ed.), *Los procesos de integración como factor de paz, Segunda Jornada Cátedra Jean Monnet en Colombia* (pp. 49-84). Universidad Externado de Colombia.



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

Volumen 22, número 45, enero-marzo 2024, pp. 109-131
<https://doi.org/10.21830/19006586.1218>

Haití: la gestión de su crisis bajo el mandato de la ONU

Haiti: Crisis management under UN mandate

Diana Ortega García 

Corporación Universitaria Remington, Medellín, Colombia

Carolina Yepes Hernández 

Universidad Católica Luis Amigó, Medellín, Colombia

Juan Camilo Mesa Bedoya 

Institución Universitaria CEIPA, Sabaneta, Colombia

RESUMEN. Este artículo examina las operaciones para el mantenimiento de la paz que la Organización de las Naciones Unidas ha desplegado en Haití entre 1993 y 2019 para identificar y evaluar sus consecuencias e impactos en términos de gestión de la crisis del país caribeño. Tras una revisión documental de fuentes primarias (resoluciones e informes de la ONU) y secundarias (artículos de prensa), se concluye que la asistencia internacional que ha recibido Haití de la ONU ha sido indispensable para la gestión de sus recurrentes crisis, pero no ha sido suficiente para su completa superación ni para garantizar una solución estable y duradera para el país.

PALABRAS CLAVE: cooperación internacional; crisis política; gestión de crisis; Haití; operaciones para el mantenimiento de la paz; Organización de las Naciones Unidas

ABSTRACT. This article examines the peacekeeping operations that the United Nations has deployed in Haiti between 1993 and 2019 to identify and evaluate their consequences and impacts in terms of crisis management in the Caribbean country. After a documentary review of primary sources (UN resolutions and reports) and secondary sources (press articles), it is concluded that the international assistance Haiti has received from the UN, has been essential for the management of its frequent crisis, but it has not been enough for its fully overcome nor to guarantee a stable and lasting solution for the country.

KEYWORDS: crisis management; Haiti; international cooperation; peacekeeping operations; political crisis; United Nations

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 17 de abril de 2023 • Aceptado: 26 de febrero de 2024

CONTACTO: Juan Camilo Mesa Bedoya  camilo.mesa@ceipa.edu.co

Introducción

Para el año 2021, Haití contaba con una población aproximada de 11,5 millones de personas (World Bank, 2021). Según estimaciones de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés), aproximadamente 4,4 millones requieren de asistencia humanitaria, lo que representa casi un 40 % del total de la población (OCHA, 2021a).

La grave crisis social que vive Haití es el resultado de la ausencia de un poder estatal fuerte que administre efectivamente el país (Lane & Hesselman, 2017) y de los numerosos desastres naturales que han afectado el territorio, cuyas consecuencias solo profundizan la situación precaria de la población y debilitan la capacidad institucional para enfrentarla y gestionarla (Vega et al., 2021).

Este artículo se propone examinar los impactos que han tenido las misiones internacionales desplegadas en Haití por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Estas misiones han tenido como objetivo brindar asistencia humanitaria y apoyar una estructura estatal frágil debida a la inestabilidad política prevaleciente en el país caribeño. A través de un exhaustivo análisis documental, se busca comprender cómo estas intervenciones externas han afectado tanto a la población haitiana como al panorama político del Estado.

Para abordar la gestión de la crisis en Haití bajo el mandato de la ONU, es crucial analizar los diferentes componentes e iniciativas implementadas por ella. Estudios recientes han destacado la importancia de examinar el papel de las misiones internacionales en la gestión de crisis en Haití y su impacto en el país (Devia-Valbuena & Mines, 2021).

Fernández (2010) ha subrayado la necesidad de evaluar cuidadosamente las estrategias y acciones implementadas por las misiones internacionales en Haití para garantizar su efectividad y evitar posibles repercusiones negativas en la población local. Además, se resalta la importancia de abordar las causas subyacentes de la crisis en Haití, como la falta de una gobernabilidad efectiva y la precaria capacidad institucional.

Marco teórico

La crisis haitiana es un fenómeno complejo que se ha prolongado durante varias décadas. Las características sociales, políticas y económicas del país han contribuido a esta situación, entre ellas: la debilidad de las instituciones estatales, un modelo de desarrollo excluyente e insostenible, un sistema político corrupto e ineficiente, el débil sistema democrático, la pobreza y los problemas sociales, además de las graves consecuencias generadas por los desastres naturales.

Las situaciones políticas, sociales y humanitarias de Haití se enmarcan en el concepto de *crisis*. De acuerdo con Sepúlveda (2007), no hay una única definición de este término, pues, dependiendo del ámbito, este adquiere significados diferentes: por ejemplo, una cri-

sis no es lo mismo para una empresa que para un Estado. Sin embargo, Fernández (2007) establece que una crisis es “cualquier situación, coyuntural y perjudicial, de alteración significativa de la normalidad de la vida cotidiana de una determinada población, cuya resolución no es posible sin la utilización de medidas, medios o procedimientos extraordinarios” (p. 343). En este sentido, la situación haitiana encaja en la definición de crisis, pues es una alteración de la normalidad cotidiana de la población que ha tenido graves consecuencias para su bienestar.

Sepúlveda (2007) afirma que las crisis se caracterizan por materializar riesgos y amenazas, tener un factor sorpresa, crear incertidumbre, alcanzar diferentes niveles de intensidad y urgencia y generar presión para su resolución. Asimismo, señala que las crisis pueden ser de nivel global, cuando sus consecuencias alcanzan a la humanidad; internacional, cuando la situación tiene capacidad para desestabilizar a la comunidad internacional; nacional, cuando la crisis se limita al territorio de un Estado; regional, con consecuencias limitadas territorialmente; y local, cuando hay un radio de incidencia y una duración limitada.

Sobre la naturaleza de las crisis, precisa que estas se clasifican en crisis políticas, como las revoluciones, los conflictos bélicos, la aparición de grupos armados ilegales o los golpes de Estado; sociales, cuando son las poblaciones las que sufren las consecuencias; económicas, por ejemplo, las recesiones financieras o los conflictos arancelarios; o ecológicas, como las producidas por los elementos de la naturaleza, el comportamiento humano o eventos de salud pública.

En ese orden de ideas, la situación haitiana cumple con las características de una crisis, se puede clasificar en el nivel nacional y adopta todos los tipos de naturaleza: es una crisis política, caracterizada por los constantes golpes de Estado; social, cuyas consecuencias en bienestar las ha sufrido la población; económica, en el sentido de que la inestabilidad política interna no ha permitido consolidar un mercado interno fuerte; y ecológica, como resultado de los constantes desastres naturales. Finalmente, la crisis en Haití es del ámbito público, pues su origen y gestión recae sobre los agentes políticos, cuya responsabilidad es garantizar el bienestar de todos los elementos que componen la sociedad.

En este contexto, cabe también indicar que la crisis haitiana puede ser clasificada como humanitaria, pues corresponde a una situación que representa una amenaza a la vida humana en un contexto de desprotección que es resultado de desastres naturales o conflictos armados (Pombo, 2007). Los diversos desastres naturales que han azotado a Haití, enmarcados en la poca o nula preparación estatal para su atención, han profundizado la crisis humanitaria que sufre la población.

La existencia de una crisis supone un proceso de gestión diferente al que se aplica ante los problemas que una sociedad enfrenta de forma cotidiana. Es decir, cualquier situación que represente una alteración significativa y coyuntural de la realidad normal va a exigir la adopción de protocolos extraordinarios para su resolución. Aunque es imposible la predicción absoluta de una crisis, si es posible determinar instrumentos y protocolos que ayuden

a evitarla, mitigarla o resolverla. La gestión de una crisis comprende los preparativos y la aplicación de capacidades de decisión y movilización que den respuesta a una situación de este tipo (Sepúlveda, 2007).

En el caso de Haití, las autoridades nacionales no poseen las capacidades técnicas y financieras para responder a una crisis. En este sentido, Quesada y Castro (2007) reconocen que la gestión de crisis debe incluir acciones de asistencia, que comprenden ayuda humanitaria e incluso la participación directa en combates. Esta asistencia puede provenir de diferentes actores de la comunidad internacional, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Unión Europea, las múltiples agencias del sistema de la ONU o diversas organizaciones no gubernamentales, los cuales coordinan sus acciones bajo un marco de coherencia que permite la asistencia pronta y eficaz.

Los instrumentos disponibles para que la ONU gestione las crisis políticas a nivel mundial son las operaciones de mantenimiento de la paz y los recursos de la OCHA. Es importante destacar que ambos instrumentos son versátiles y pueden ser desplegados en una variedad de situaciones de crisis. Sin embargo, es fundamental reconocer que su enfoque principal está determinado por las funciones específicas que la organización les asigna.

Según Manero (2006), las Operaciones de Mantenimiento de la Paz consisten en el desplazamiento de contingentes militares a una zona de conflicto. Tienen por objetivo interponerse entre las partes o supervisar un alto al fuego: en el primer caso, se hace uso de los cascos azules; en el segundo, de las boinas azules.

Cuando la crisis se presenta, no por razones de enfrentamientos o conflictos, sino por desastres naturales o ecológicos, las operaciones de mantenimiento de la paz se desarrollan para lograr la reconstrucción de la sociedad afectada, para lo cual se orientan a garantizar el acceso a elementos que satisfacen necesidades básicas y a resolver problemas humanitarios. De esa manera, buscan también prevenir que surja algún tipo de conflicto debido a la escasez de recursos naturales o a falencias en la prestación de servicios públicos.

Para las operaciones se suele utilizar una clasificación generacional basada en las diferentes prácticas y teorías que se han aplicado al mantenimiento de la paz desde su establecimiento, a mediados de la década de los cincuenta, y en los diversos cambios que las dinámicas de los conflictos han sufrido durante el mismo periodo (Ramsbotham et al., 2005).

De esta forma, se identifican dos generaciones de operaciones. La primera generación hace referencia a las operaciones tradicionales, que fueron desplegadas en conflictos interestatales y cuya función era el monitoreo de fronteras y la creación de zonas de amortiguación de la violencia. La segunda generación corresponde a las operaciones desplegadas hacia la década de los noventa, especialmente en conflictos civiles severos y con un enfoque más amplio, que involucró objetivos de seguridad, humanitarios y políticos. Estuvieron principalmente basadas en el compromiso internacional de satisfacer necesidades humanas básicas, proteger los derechos humanos y promover la participación política y económica igualitaria (Ramsbotham et al., 2005).

Asimismo, es posible clasificar las misiones de mantenimiento de la paz en las siguientes:

- Prevención de conflictos (*conflict prevention*). Buscan evitar que un conflicto latente se convierta en una guerra abierta. Se utilizan medidas como la diplomacia preventiva, la construcción de confianza y el fortalecimiento de las instituciones (Cooper, 2001).
- Creación de la paz (*peacemaking*). Tienen como objetivo poner fin a un conflicto violento mediante la negociación y el acuerdo entre las partes. Se utilizan medidas como la mediación, la facilitación del diálogo y la diplomacia (Autesserre, 2011).
- Mantenimiento de la paz (*peacekeeping*). Buscan mantener la paz y la seguridad después de un conflicto. Se utilizan medidas como el control del cese al fuego, la protección de civiles y la desmilitarización de las fuerzas en conflicto (Badmus & Jenkins, 2022).
- Construcción de la paz (*peacebuilding*). Buscan crear las condiciones para una paz sostenible a largo plazo. Se utilizan medidas como la reforma del sector de seguridad, la promoción del desarrollo y la reconciliación (Curran & Hunt, 2020).
- Implementación de la paz (*peace enforcement*). Tiene como objetivo hacer cumplir los acuerdos de paz firmados por las partes en conflicto. Se utilizan medidas como la fuerza militar para garantizar el cumplimiento de los acuerdos (Karlsrud, 2015).

Es importante destacar que las misiones de paz no son excluyentes y pueden combinarse entre sí. Por ejemplo, una operación de mantenimiento de la paz puede incluir también tareas de construcción de la paz.

La aprobación y despliegue de estos instrumentos recae principalmente sobre el Consejo de Seguridad de la ONU, organismo encargado directamente de su administración. Sin embargo, por el funcionamiento mismo del organismo y el derecho al veto que poseen los miembros permanentes¹, algunas de las competencias relacionadas con el despliegue de este tipo de misiones también recaen sobre la Asamblea General y el Secretario General. Junto con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO, por sus siglas en inglés), estos órganos desarrollan las actividades relacionadas con la planificación, el establecimiento y el desarrollo de las operaciones (Vacas, 2006).

La base legal de las operaciones de mantenimiento de la paz se encuentra en el artículo 42, capítulo VII, de la Carta de las Naciones Unidas, que establece la autoridad de la institución para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional, a través de fuerzas aéreas, navales o terrestres que tienen la capacidad de realizar demostraciones, bloqueos y

¹ Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, China y la Federación de Rusia) poseen un voto especial o poder de veto, cuyo uso por parte de uno de ellos hace que una resolución o decisión no se apruebe (ONU, s.f.).

otras operaciones. El recurso a estas acciones se da cuando otros medios diplomáticos no han dado resultado.

En cuanto a la OCHA, esta oficina es la principal agencia e instrumento de la ONU en el ámbito humanitario, por lo que su papel es fundamental. En 1992, la organización creó el Departamento de Asuntos Humanitarios, el cual, en 1998, de conformidad con las recomendaciones del ex secretario general Kofi Annan, se transformó en la OCHA (2012).

La base de su mandato está definida en la Resolución 46/182 de 1991 de la Asamblea General, que dio lugar a la creación de dicho departamento. La oficina es la encargada de armonizar la asistencia prestada durante las crisis humanitarias que sobrepasan la capacidad y el mandato de cualquier organismo o país. En conjunto con otros organismos, contribuye a brindar una respuesta humanitaria efectiva, a través de herramientas y servicios de coordinación, promoción, políticas, gestión de la información y financiación. Así las cosas, las operaciones de mantenimiento de la paz son el instrumento que con mayor frecuencia se ha utilizado en Haití.

Metodología

La investigación usó una metodología cualitativa con un enfoque descriptivo y alcance explicativo. Su objetivo principal fue no solo analizar la gestión de la crisis en Haití, sino también examinar el marco normativo del sistema de la ONU activado para este propósito.

La investigación se llevó a cabo a través de una revisión documental, con el propósito de identificar y comprender investigaciones previas, sus autores y las discusiones relacionadas. La revisión documental es una técnica de investigación cualitativa que se basa en la recopilación y selección de información a partir de documentos, libros, revistas, grabaciones, filmaciones, periódicos, bibliografías. Estos documentos pueden ser de naturaleza diversa: históricos, científicos, técnicos o literarios. Esta técnica permite acceder a información relevante para las investigaciones (Hernández & Mendoza, 2018; Muñoz Razo, 1998; Peña Vera, 2022). El diseño metodológico se ciñó a las siguientes etapas:

1. Definición del tema y de los objetivos de la investigación.
2. Delimitación espacial y temporal.
3. Búsqueda de información en fuentes especializadas:
 - Repositorio de datos sobre las misiones de paz en el portal peacekeeping.un.org.
 - Resoluciones del sistema de la ONU relativas al tema.
 - Bases de datos académicas (Scopus, WOS, JSTOR).
4. Selección de la información y elaboración de fichas bibliográficas.
5. Análisis de la información.
6. Presentación de los resultados.

Esta revisión se basó en fuentes secundarias, entre ellas documentos primarios tales como informes de organismos internacionales, resoluciones emitidas por la ONU o su Secretario General relacionadas con el despliegue de misiones en Haití. Además, se consultaron documentos secundarios tales como artículos de prensa. El diseño metodológico usado le confiere una base sólida al análisis desarrollado.

Resultados y discusión

En esta sección se abordan, en primer lugar, el contexto histórico en el que se desarrollaron las sucesivas crisis haitianas (1957-2021) y, en segundo lugar, las operaciones de mantenimiento de la paz que han sido desplegadas en Haití desde 1993. Para terminar, se presenta un análisis de las consecuencias sociales, políticas y económicas que estas tuvieron para el país.

Contexto histórico (1957-2021)

Mejías (2005) afirma que Haití puede ser clasificado como un Estado fallido, pues no existe un orden institucional, las pocas y débiles instituciones estatales no poseen el monopolio de la fuerza y existen bandas armadas que se enfrenan por el poder y han desatado una situación de violencia prolongada. Además, los ciudadanos no reciben servicios públicos de calidad ni la atención humanitaria suficiente para mejorar su calidad de vida.

En el plano político, el país carece de una clase política y de un consenso nacional sobre las formas básicas de gobierno, lo que tiene sumergido al país en un estado de constante inestabilidad y corrupción. De igual forma, su ubicación geográfica hace del país una zona de constantes desastres naturales, como terremotos y tormentas tropicales fuertes, que ponen en evidencia las fallas de la infraestructura y de la atención estatal y profundizan los problemas sociales.

En ese orden de ideas, existe una falla del Estado haitiano que es resultado de dos etapas de su historia en las cuales no se logró la construcción de un poder estatal lo suficiente fuerte que permitiera la administración del país en la legalidad. La primera etapa comprendió los periodos presidenciales de los Duvalier, padre e hijo, que impusieron una dictadura en el país y que gobernaron entre 1957 y 1986 (Abbott, 2011). La segunda etapa es considerada de transición democrática y comprende desde 1986 hasta la actualidad. En ella, se han celebrado elecciones a nivel nacional y regional en un intento de generar estabilidad democrática, pero, al menos aún, no ha sido posible la instauración de una democracia sólida en el país (Dash, 2013).

François Duvalier llegó democráticamente a la Presidencia el 22 de septiembre de 1957 (Silva, 2021), en el primer evento de sufragio electoral y luego de un largo periodo de inestabilidad política, caracterizada por golpes de Estado y presidentes provisorios. Su periodo presidencial debía durar seis años. Sin embargo, a través de varias reformas consti-

tucionales, convirtió la Presidencia en un sistema vitalicio hereditario y sometió a su control absoluto los demás poderes públicos y las fuerzas armadas.

Su gestión recibió el apoyo de la mayoría negra y de las clases populares y medias, que se identificaban con sus intereses; lo que le permitió crear y mantener una amplia red clientelar que aseguró su permanencia en el poder. A esto se sumó una fuerte represión social y política, sustentada en la milicia popular conocida como Tonton Macoutes (Hombres de saco), que fue creada por el mismo Duvalier (Silva, 2021)

Su régimen terminó con su muerte en 1971. El sistema vitalicio hereditario permitió que el poder pasara a manos de su hijo Jean-Claude. La permanencia en el poder de Duvalier hijo fue más corta que la de su padre, pues sus acciones en contra de civiles, como la muerte, tortura y desaparición de miles de personas, además del desfalco de los recursos públicos, provocaron su caída en febrero de 1986 (Primera, 2014).

El fin del régimen de los Duvalier permitió el inicio de la transición democrática, cuyo principal reto fue el establecimiento de una estructura de poder estatal legítima. Ante el vacío de poder presidencial, se estableció el Consejo Nacional de Gobierno, presidido por el general Henri Namphy, cuya función encomendada fue redactar una nueva constitución (Comas, 1987). Las elecciones presidenciales de 1988 dieron como candidato ganador a Leslie Manigat (*El País*, 25 de enero de 1988).

Sin embargo, la transición democrática que inició Haití luego de la dictadura Duvalier no fue garantía de estabilidad política. El mismo año de la elección de Manigat, el general Namphy lideró un golpe de Estado en su contra y proclamó como nuevo presidente a Proper Avril (*El País*, 21 de junio de 1988). Ante la presión popular ejercida por diferentes sectores haitianos, Avril renunció a su cargo en marzo de 1989, lo que llevó a la asignación de Ertha Pascal-Trouillot como presidenta provisional, primera mujer en esta posición en Haití (*El País*, 13 de marzo de 1990).

En 1990, nuevamente, se celebraron elecciones, de las que resultó ganador Jean-Bertrand Aristide (*El País*, 19 de diciembre de 1990). Su gobierno se caracterizó por la exclusión y la ilegalidad, lo que produjo un nuevo golpe de Estado que lo llevó al exilio y obligó a la instauración de un Gobierno provisorio. Los problemas políticos y sociales del país llevaron a la comunidad internacional a ejercer presión sobre el Gobierno. Como resultado se llegó a un acuerdo interno que permitió el regreso de Aristide para que terminara su mandato (Pomfret, 1992). Las elecciones de 1995 dieron como ganador a René Préval, quien gobernó hasta 2001, cuando Aristide regresó al poder a través de nuevas elecciones democráticas (Rico, 1995). En 2004, un nuevo golpe de Estado afectó al país y, en 2006, Préval volvió nuevamente al poder.

El 12 de enero de 2010, la capital haitiana, Puerto Príncipe, sufrió un terremoto de magnitud 7,0 en la escala de Richter que destruyó el centro de la ciudad, desplazó a más de 2,1 millones de personas y ocasionó la muerte de más de 200000 (OCHA, 2010). En

ese mismo año, Michel Martelly ganó la Presidencia e inició su periodo en 2011. Luego del devastador terremoto y las precarias condiciones de salud y saneamiento, hacia finales de 2010, el país se sumergió en un grave brote de cólera, al registrar más de 324 000 casos y la muerte de más de 5000 personas (OCHA, 2010).

En 2016, el presidente Martelly renunció al poder, lo que llevó a nuevas elecciones que dieron como ganador a Jovenel Moïse. No obstante, una presidencia interina fue establecida por un periodo de 120 días a cargo de Jocelerme Privert, lo que impidió la posesión de Moïse (Ahrens, 2016).

En septiembre de ese año, se produjo una nueva etapa de la crisis en el país. El huracán Mathew, clasificado en categoría 5, ocasionó la muerte de 473 personas y dejó más de 2,1 millones de afectados, de los cuales 175 000 se convirtieron en desplazados internos que se refugiaron en centros de atención (OCHA, 2016). La gestión de Privert se extendió hasta 2017, cuando las elecciones presidenciales dieron nuevamente como ganador a Moïse. Este último gobernó con la oposición de múltiples grupos, entre ellos las familias poderosas del país, el Senado haitiano y hasta el mismo Gobierno estadounidense, que calificaban su gobierno como una dictadura (García, 2021).

En 2021, Moïse fue asesinado en su residencia en Puerto Príncipe (Guillén, 2021), lo que generó una nueva etapa de inestabilidad en el país y un vacío en el poder que se mantiene hasta el momento. En agosto de 2021, el país experimentó un nuevo terremoto que profundizó la crisis interna. Con una escala de 7,2, el evento generó más de 2000 muertos, aproximadamente 10 000 heridos y la destrucción de casi 61 000 casas (OCHA, 2021b).

Así las cosas, la estructura estatal de Haití y su ubicación geográfica han sido factores decisivos en la situación social y humanitaria del país.

Operaciones de mantenimiento de la paz en Haití (1993-2019)

A través de la ONU, la comunidad internacional ha realizado múltiples intervenciones en el territorio haitiano, como estrategia para la atención humanitaria de la población y de acompañamiento a la débil estructura estatal. En este sentido, la ONU ha desplegado un total de ocho misiones desde 1993, hasta la actual Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití, aprobada en el año 2019.

Misión Civil Internacional en Haití²

La Mission Civile Internationale en Haïti (o MICIVIH, por sus siglas en francés) fue la primera misión desplegada en el contexto político y social que siguió al golpe de Estado realizado contra el presidente Aristide en 1991. Luego del golpe, el presidente se vio forzado al exilio.

2 La naturaleza de la misión no permite que sea clasificada como una operación de mantenimiento de la paz. Sin embargo, sí es la primera estrategia de intervención desplegada en el territorio haitiano.

Las consecuencias fueron la profundización de la crisis política y social haitiana, además de la violación sistemática de los derechos humanos de la población por parte de las Fuerzas Armadas haitianas. En este contexto, se autorizó el despliegue de una misión civil internacional en el territorio que facilitara el diálogo entre las partes enfrentadas.

En consecuencia, en febrero de 1993, la Asamblea General de la ONU, en conjunto con la Organización de Estados Americanos (OEA), autorizó, a través de la Resolución A/RES/47/20, el despliegue de la MICIVIH. Esta fue la primera misión de campo conjunta entre las dos organizaciones (OEA, 2009). El mandato de la misión fue asegurar el respeto de los derechos humanos de conformidad con la Constitución haitiana y los instrumentos internacionales de los cuales el país hace parte: en particular, “el Pacto Internacional de los Derechos Políticos y Civiles y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de contribuir al fortalecimiento de las instituciones judiciales, de la policía y carcelarias” (ONU, 2015).

A razón de la profundización de los problemas de violencia, la misión se vio obligada a abandonar el país en octubre de 1993, para retomar sus actividades en enero de 1994, año en el cual el presidente Aristide retornó a territorio haitiano. En el regreso de la misión al país, trabajó estrechamente con la United Nations Mission in Haiti (UNMIH, por sus siglas en inglés), que fue la siguiente misión aprobada por la ONU y que, aunque tenía un mandato diferente, sirvió de apoyo para estabilizar la situación interna. El mandato de la MICIVIH expiró en marzo del año 2000.

Misión de las Naciones Unidas en Haití

En 1995, durante el desarrollo de la MICIVIH, el Consejo de Seguridad autorizó el establecimiento de la UNMIH, con una duración inicial de seis meses. Esta nueva misión fue el resultado del denominado Acuerdo de la Isla del Gobernador, que fue firmado en Nueva York en 1993 y por el cual los representantes del Gobierno constitucional y de facto, luego de un diálogo político, acordaron una tregua de seis meses que permitiera una transición pacífica en el país (ONU, 2015).

El inicio de la misión se vio obstaculizado por la profundización de la violencia y la poca voluntad de las Fuerzas Militares haitianas para recibirla, así como el no cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno de facto. El mandato otorgado fue proporcionar orientación y asesoramiento a la Policía haitiana, a fin de modernizar la institución y establecer una nueva fuerza policial³.

La UNMIH también prestó apoyo en la realización de las elecciones parlamentarias y locales de 1995, al proveer asistencia logística y financiera y actuar, junto con la MICIVIH y la Misión de Observación Electoral de la OEA, como observador del proceso electoral (Linares, 2009). A pesar de algunos inconvenientes logísticos, según las declaraciones del

3 Resolución S/RES/867 del Consejo de Seguridad, del 23 de septiembre de 1993.

Secretario General del organismo regional, la población haitiana pudo en general ejercer sus derechos democráticos de forma libre, aun cuando la tasa de abstención fue alta. De igual forma, las elecciones presidenciales del mismo año contaron con la extensiva asistencia técnica de la misión.

La UNMIH terminó sus funciones en territorio haitiano el 30 de junio de 1996. Sus funciones no estuvieron limitadas al acompañamiento político y militar del Gobierno haitiano. También desarrolló actividades humanitarias y de asistencia a la población civil, principalmente en áreas de servicios hospitalarios y seguridad alimentaria (ONU, 2001). A pesar de los logros que obtuvo, estos no fueron suficientes para lograr la completa estabilidad del país, lo que llevo al Secretario General y al mismo Gobierno haitiano a solicitar ante el Consejo de Seguridad el despliegue de una nueva misión (Serrano, 2007).

Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití

La United Nations Support Mission in Haiti (o UNSMIH, por sus siglas en inglés) fue la misión establecida en junio de 1996, mediante la Resolución S/RES/1063 de Consejo de Seguridad. Considerando los logros alcanzados por las misiones anteriores en el sistema democrático haitiano, el mandato de esta misión fue adaptado a la nueva realidad haitiana (Siman & Galoumian, 2014). En tal sentido, sus objetivos se limitaron a las siguientes tareas⁴:

1) Asistir a las autoridades haitianas en la profesionalización de la Policía Nacional haitiana; 2) asistir a las autoridades haitianas en el mantenimiento de un ambiente seguro y estable que condujera al éxito de los esfuerzos establecidos y al entrenamiento efectivo de la fuerza policial nacional; y 3) coordinar actividades a través del Sistema de Naciones Unidas para promover la construcción institucional, la reconciliación nacional y la rehabilitación económica de Haití. La misión consistió en un componente de policía civil y un componente militar, y terminó su mandato en julio de 1997. (ONU, 2015)

Hacia el final de la UNSMIH, el Secretario General le recomendó al Consejo de Seguridad el establecimiento de una nueva misión (Rey Vich, 2005) que permitiera fortalecer las instituciones democráticas, generar crecimiento económico y crear empleos, al destacar que el desarrollo sostenible del país no podría ser alcanzado sin la asistencia internacional⁵ (Varrey, 2021).

Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití

Como resultado de dicha recomendación, la United Nations Transition Mission in Haiti (o UNTMIH, por sus siglas en inglés) fue creada en el marco de finalización de la misión UNSMIH y de la necesidad que tenía la nación caribeña de asistencia internacional para for-

4 Resolución S/RES/1063 del Consejo de Seguridad, del 28 de junio de 1996.

5 Resolución S/1997/564 del Consejo de Seguridad, del 19 de julio de 1997.

tales su estructura estatal y militar (Antonini, 2014a). La UNTMIH fue establecida mediante la Resolución S/RES/1123 (1997), desde el 30 de julio de 1997 hasta el 30 de noviembre del mismo año, es decir, por un solo periodo de cuatro meses.

Las funciones de la misión se centraron en la asistencia del Gobierno haitiano y en el apoyo a la profesionalización de la Policía Nacional haitiana⁶. Sus tareas específicas incluyeron las siguientes: entrenamiento de unidades especializadas en el control de multitudes y de fuerzas de reacción rápida y de seguridad del palacio presidencial; aseguramiento militar del personal de la misión; estabilidad política que permitiera la construcción de una asociación entre el Gobierno, la ONU y organizaciones no gubernamentales (ONU, 2015).

Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití

El Consejo de Seguridad aprobó la United Nations Civilian Police Mission in Haiti (o MIPONUH, por sus siglas en inglés), mediante la Resolución S/RES/1141 del 28 noviembre de 1997, como estrategia para darle continuidad al apoyo que en los años previos había recibido el Gobierno haitiano por parte de la ONU en la estabilización del país, en especial en el fortalecimiento de la Policía Nacional haitiana (Antonini, 2014b).

Su mandato se enfocó en la profesionalización de la Policía Nacional. Para ello, brindó una especial atención a la capacitación de supervisores y a la formación de unidades especiales de policía. Asimismo, sus funciones incluyeron vigilar la actuación de la Policía y orientarla en sus compromisos diarios, así como mantenerse en coordinación con los asesores técnicos de la Policía Nacional favorecidos por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y los donantes (ONU, 2015). A diferencia de las misiones que la precedieron, la MIPONUH no poseía un componente militar. Su mandato terminó en marzo del año 2000.

Misión Civil Internacional de Apoyo en Haití

La International Civilian Support Mission in Haiti (o MICAH, por sus siglas en inglés) fue una misión de mantenimiento de la paz que, a diferencia de las misiones anteriores, fue aprobada por la Asamblea General mediante la Resolución A/54/193, de diciembre de 1999. Su mandato inició el 16 de marzo de 2000 y se enfocó en consolidar los resultados conseguidos por las misiones anteriores, además de fomentar la protección de los derechos humanos, fortalecer la efectividad de la fuerza policial y del sistema judicial haitiano y posibilitar el diálogo de la comunidad internacional con los actores políticos y sociales del país (Martin, 2001). Su mandato expiró en febrero de 2001.

6 Resolución S/RES/1123 del Consejo de Seguridad, del 30 de julio de 1997.

Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití

En 2004, la situación de inestabilidad, y las consecuencias negativas que podría tener en la región caribeña, llevaron al Consejo de Seguridad a aprobar el despliegue de una Fuerza Interina Multinacional (FIM) compuesta por tropas de diferentes países y cuyo objetivo primordial fue contribuir a un ambiente seguro y estable en la capital haitiana, facilitar la atención humanitaria, asistir a la policía y a la guardia costera haitiana y apoyar el despliegue de la logística necesaria para la atención de la población por parte de organizaciones internacionales y regionales⁷ (Heine & Thompson, 2011).

Según Serrano (2007), el principal objetivo de la FIM fue la creación de un mínimo de condiciones favorables para el desarrollo de las misiones de la ONU. En ese sentido, en abril de 2004, por recomendación del Secretario General al Consejo de Seguridad, y mediante la Resolución S/RES/1542, se aprobó la United Nations Stabilization Mission in Haiti, (MINUSTAH, por sus siglas en inglés), que reemplazó a la FIM a partir de junio de ese año. Esta es la misión que por más tiempo ha estado desplegada en el territorio de Haití: entre 2004 y 2017.

El mandato de la MINUSTAH se enfocó en apoyar al Gobierno haitiano de transición en tres áreas⁸: entorno seguro y estable, proceso político y derechos humanos. A medida que las circunstancias en el país fueron cambiando, el Consejo de Seguridad adaptó el mandato y la logística de la misión para que respondiera a las necesidades políticas, económicas y sociales del país. En consecuencia, entre los años 2004 y 2009, y mediante sendas resoluciones, la misión se extendió y se modificó en seis ocasiones⁹, sin alejarse del mandato encomendado al inicio de su despliegue (Valdés, 2008).

Luego del terremoto del 12 de enero de 2010, el mandato de la misión fue modificado para que sus funciones también abarcaran la atención humanitaria y la reconstrucción de la infraestructura del país. Es así como el Consejo de Seguridad, mediante la Resolución S/RES/1908, del 19 enero de 2010, amplió las funciones de la MINUSTAH para que sirviera de apoyo en la recuperación, reconstrucción y estabilidad del país. Luego de esta resolución, la MINUSTAH tuvo nueve modificaciones leves a través del mismo instrumento legal del Consejo de Seguridad¹⁰.

Finalmente, con la Resolución S/RES/2350, del 13 de abril de 2017, el Consejo de Seguridad se comprometió, a través de una reducción gradual del componente militar de la misión, a que su mandato debía finalizar a más tardar el 15 de octubre de 2017.

7 Resolución S/RES/1529, del 29 de febrero de 2004.

8 Resolución S/RES/1542, del 30 de abril de 2004.

9 Resoluciones S/RES/1608 (2005), S/RES/1702 (2006), S/RES/1743 (2007), S/RES/1780 (2007), S/RES/1840 (2008) y S/RES/1892 (2009).

10 Resoluciones S/RES/1927 (2010), S/RES/1944 (2010), S/RES/2012 (2011), S/RES/2070 (2012), S/RES/2119 (2013), S/RES/2180 (2014), S/RES/2243(2015), S/RES/2313(2016) y S/RES/2350(2017).

Misión de las Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití

En 2017, el Consejo de Seguridad aprobó la última misión desplegada en el territorio haitiano (Hirst, 2017): la United Nations Mission for Justice Support (o MINUJUSTH, por sus siglas en inglés).

La misión se creó en la misma Resolución que dio por finalizada la MINUSTAH, en abril de 2017, y centró su mandato en ayudar al Gobierno haitiano a fortalecer las instituciones del Estado de derecho, en continuar apoyando a la Policía nacional y en asistir en tareas de vigilancia, generación de informes y análisis de la grave situación de derechos humanos¹¹. La MINUJUSTH se estableció como una misión de mantenimiento de la paz hasta el 15 de abril de 2018. Mediante la Resolución S/RES/2466, del 14 de abril de 2019, su mandato se prolongó hasta el 15 de octubre del mismo año.

Consecuencias de las misiones desplegadas en el territorio haitiano

Al considerar las ocho misiones de la ONU que han ejercido funciones en el territorio haitiano desde 1993, cabe destacar lo siguiente:

Las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz en Haití no tienen como base una acción bélica contra un Estado, sino que son una gestión institucional que parte de la premisa básica de que la presencia imparcial de efectivos de fuerzas de paz de la ONU en la región en donde se desarrollen podrá crear el ambiente y las condiciones necesarias para el arreglo pacífico de controversias y evitar así la propagación, en tiempo y espacio, de un conflicto. (Serrano, 2007, p. 211)

En ese sentido, las misiones en el territorio haitiano no se desarrollaron para solucionar conflictos armados, sino para apoyar a las instituciones públicas en la creación de un ambiente social, político y económico estable. Sin embargo, la cantidad de misiones y su despliegue consecutivo permiten afirmar que este objetivo no se alcanzó completamente, pues, en el momento de ordenar la finalización de una, la situación haitiana obligaba al Consejo de Seguridad a aprobar una nueva casi en forma inmediata o con tan solo unos pocos meses de diferencia.

Los resultados de las misiones pueden ser consultados en los informes que los diversos Secretarios Generales¹² presentaron al Consejo de Seguridad a medida que las misiones se desarrollaban y finalizaban. En los informes S/1996/416, S/1997/564, S/2000/150 y

11 Resolución S/RES/2350, del 13 de abril de 2017.

12 Desde 1993, cuando se estableció la primera misión de la ONU en Haití, hasta 2017, año en que finaliza la MINUSTAH, el cargo de Secretario General ha sido ocupado por cuatro personas: Butros Butros-Ghali (1992-1996), Kofi Annan (1997-2006), Ban Ki-moon (2006-2016) y António Guterres (2017-hoy).

S/2017/840¹³, se registran los resultados de las misiones, teniendo en cuenta los logros que tuvieron, los aspectos que no se lograron superar y las recomendaciones dadas al Consejo de Seguridad para superar los problemas de Haití.

El informe S/1996/416, del 5 de junio de 1996, incluyó el análisis del Secretario General sobre los resultados alcanzados por la UNMIH. El documento destacó el acompañamiento de la misión a los procesos electorales de 1995, el fortalecimiento de la capacidad técnica y militar de la Policía Nacional haitiana y la presentación de proyectos estatales en infraestructura, salud, riego de cultivos, agua potable y construcción de escuelas y hospitales.

El reporte enfatizó los desafíos que en la época el país todavía enfrentaba, como la débil estructural estatal, la ineficiencia económica, la corrupción y una fuerza policial que, aunque fortalecida con personal, aún no contaba con un cuerpo de oficiales superiores eficaces y carecía de una infraestructura y un equipo logístico de calidad.

Hacia 1997, y en el contexto de finalización de la UNSMIH, la situación política del país se había deteriorado y el informe S/1997/564 del Secretario General abordó su gravedad. Así, por ejemplo, las elecciones que se habían realizado presentaron múltiples irregularidades, la situación económica se consideraba un obstáculo para el mejoramiento de las condiciones de vida y el sistema judicial no estaba lo suficientemente consolidado.

Con todo, el informe destacó el mejoramiento de las capacidades de la Policía Nacional haitiana y la estabilización de la inflación y la tasa de cambio. Además, según lo expresado por el Secretario General, la presencia militar de la UNSMIH tuvo un efecto estabilizador en Haití. Aun así, el reporte subrayó la necesidad del país de contar con el acompañamiento y la asistencia internacional para alcanzar un desarrollo sostenible. En consecuencia, la ONU autorizó el despliegue de la UNTMIH, que fue reemplazada por la MIPONUH hacia 1997.

Con respecto a los resultados de la MIPONUH, el informe S/2000/150 enfatizó que el contexto haitiano que enmarcó la finalización de la misión se caracterizó por algunos incidentes de violencia y hurtos. Sin embargo, el Secretario General subrayó resultados positivos alcanzados por la misión: esta alcanzó gran parte de sus objetivos al lograr completar todos los cursos de entrenamiento dirigidos a los miembros de la Policía Nacional haitiana y fortalecer su capacidad institucional (al aumentar el número de mandos superiores y las condiciones logísticas). Cabe resaltar que, en ese momento, las violaciones de derechos humanos, o el uso indiscriminado de la autoridad por parte de los miembros de las Fuerzas Militares, se vio disminuido durante varios meses.

En cuanto a las actividades de desarrollo, la misión y otras agencias del sistema de la ONU lograron la formulación de un programa de desarrollo nacional a largo plazo a través

13 Los informes del Secretario General sobre la situación de Haití y el desarrollo de las misiones analizadas no se limitan a estos cuatro. El análisis se enfoca en estos cuatro informes, que fueron presentadas al finalizar los mandatos de las misiones UNMIH, UNSMIH, MINOPUH y MINUSTAH, básicamente porque estas cuatro misiones fueron las más grandes de las desplegadas en el territorio haitiano y, por lo tanto, sus consecuencias han tenido mayor impacto.

del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización. Dicho programa se enfocó en el cuidado del medioambiente, la atención a la infancia, la educación de niñas, el desarrollo de campañas de vacunación y de proyectos de salud y nutrición y el apoyo a entidades locales para facilitar la repatriación de los haitianos expulsados de República Dominicana.

Por último, el informe destacó que la misión, junto con las que la precedieron, tuvo como principal logró la restauración y consolidación de la democracia en Haití. Sin embargo, la situación social y económica continuaba presentando desafíos importantes que podrían afectar los avances logrados. Esto llevó al Secretario General a solicitar la continuación de la asistencia al país, que se materializó en la misión MICAH y, posteriormente, en la misión más grande y que más tiempo ha permanecido en el territorio haitiano, la MINUSTAH.

Sobre esta última, el informe S/2017/840, del 5 de octubre de 2017, da cuenta de sus resultados, según la visión del Secretario General. Como legados de la misión, el documento resaltó la disminución de la violencia política, la contribución a los relevos presidenciales de forma pacífica, el reforzamiento del cuadro dirigente de la Policía Nacional, el progreso en el restablecimiento del Estado de derecho, la presentación de reformas legislativas cruciales y la creación de mecanismos de protección de derechos humanos.

Sin embargo, la MINUSTAH fue una misión rodeada de múltiples controversias. Una de ellas corresponde a casos de explotación y abusos sexuales cometidos por miembros de la misión en territorio haitiano. Lee y Bartels (2020), en un estudio de campo hecho en el país, explican que el personal de la misión fue vinculado a varias violaciones de derechos humanos, incluidas la explotación y la violación sexual, a través de acciones como ofrecer comida o dinero a cambio de sexo.

En 2017, año de finalización de la MINUSTAH, la ONU recibió 138 denuncias de dichos delitos, mientras que, en 2018, recibió 259, las cuales implican no solo a los cascos azules, sino también al personal de agencias de la ONU y sus socios (Serefio, 2019). Según Ferreira (2019) y Lee y Bartels (2020), se puede establecer que hay alrededor de 2000 mujeres, entre ellas menores de edad, que son sobrevivientes de abuso y explotación sexual por parte de las fuerzas de paz y funcionarios de otras delegaciones.

Estos autores afirman, además, que estos delitos resultaron en embarazos no deseados y que crearon una generación de niños cuyos padres son miembros de las misiones y que constantemente son educados por madres solteras en un contexto de extrema pobreza y propenso al conflicto armado. Se estima que hay alrededor de 265 bebés “cascos azules”, que son niños concebidos entre soldados de las misiones y mujeres haitianas, casi todos productos de violaciones (Fest, 2019).

Ante las denuncias, el informe del Secretario General mencionó que la misión designó un defensor de los derechos de las víctimas. Como acción más amplia, la Asamblea General, mediante la Resolución A/RES/72/266, del 5 de julio de 2018, ordenó la creación del Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión (DEPCG), cuya fun-

ción es hacer cumplir las políticas de la ONU sobre la conducta de los miembros de las misiones en el terreno, habida cuenta de las denuncias en el contexto haitiano y en otros países. Las cifras que ofrece este departamento muestran que se han llevado a cabo 51 investigaciones relacionadas con las acciones de la MINUSTAH sobre delitos sexuales, algunas de las cuales siguen en curso, mientras que otras incluyeron acciones de remoción del cargo o repatriación del responsable (DEPCG, 2022). No obstante, este tipo de delitos posee un subregistro considerable y cabe esperar entonces que la cifra sea más alta.

Aunque la ONU ha expresado constantemente su preocupación ante este tipo de situaciones y ha implementado acciones específicas para su gestión, cualquier tipo de medida se queda corta ante la gravedad de los delitos cometidos por los miembros de la misión, pues no solo atentan contra la dignidad y los derechos humanos de las víctimas, sino que prolongan el contexto de pobreza de la población.

Otra controversia está relacionada con los aspectos de salud pública del país durante la MINUSTAH, pues la misma ONU reconoció que el brote de cólera de 2010 tuvo su origen en agentes de la misión que ingresaron contagiados al país (Lee & Bartels, 2020). Sin embargo, durante los primeros meses del brote, la ONU se negó a realizar las investigaciones correspondientes, lo que redundó en una tasa de mortalidad más alta. Finalmente, el informe S/2017/840 del Secretario General reconoce que la misma misión implementó proyectos para garantizar el abastecimiento de agua potable para prevenir este y otros tipos de enfermedades.

Una tercera controversia corresponde a la violencia física cometida por los agentes de la misión. El caso de Cité Soleil, una comuna de Puerto Príncipe, en el cual soldados dispararon hacia la plaza controlada por pandillas haitianas, o el de la muerte de un joven de 16 años en una base de mantenimiento de la paz de la ONU (Médicos Sin Fronteras, 2007) fomentan el debate sobre el uso de la violencia por parte de los miembros de las misiones.

Este tipo de fallas llevan a cuestionar a la ONU, pues es la organización internacional más conocida a nivel mundial y tiene el deber de establecer un estándar para los países y demás organizaciones internacionales. Además, cuenta con los recursos para investigar los problemas de sus misiones y, lo más importante, tiene la responsabilidad de enviar un mensaje a la comunidad internacional de que será justa y transparente cuando este tipo de problemas surja, especialmente aquellos que afectan la vida de las personas que ha prometido proteger (Cabrera, s.f.).

Ante la finalización del mandato de la MINUJUSTH, que reemplazó las funciones de la MINUSTAH, el Consejo de Seguridad, mediante la Resolución 2476 de 2019, decidió establecer la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití, cuyas principales funciones son asesorar al Gobierno en la promoción y fortalecimiento de la estabilidad política y brindarle asistencia en asuntos tales como diálogo, elecciones, profesionalización de la policía, reducción de la violencia, reformas a la justicia, condiciones carcelarias y protección de los derechos humanos.

A efectos del análisis, la Tabla 1 detalla, para cada misión, su periodo, su mandato, sus logros y sus consecuencias, así como también sus principales desafíos y controversias.

Tabla 1. Las misiones internacionales de la ONU en Haití (1993-2019)

Misión	Periodo	Mandato	Logros y consecuencias	Desafíos y controversias
MICIVIH	1993-2000	• Facilitar diálogo entre partes enfrentadas. • Asegurar respeto a los derechos humanos. • Contribuir al fortalecimiento de instituciones judiciales y policiales.	• Acompañamiento de procesos electorales. • Fortalecimiento de la capacidad técnica de la Policía.	• Abandono temporal por violencia en 1993. Retoma de operaciones en 1994 (hasta 2000).
UNMIH	1995-1996	• Modernizar la Policía Nacional haitiana. • Apoyar elecciones parlamentarias y locales.	• Estabilización de la inflación. • Apoyo a elecciones democráticas.	• Obstáculos iniciales y resistencia de las Fuerzas Militares haitianas.
UNSMIH	1996-1997	• Asistir la profesionalización de la Policía Nacional haitiana. • Mantener un ambiente seguro y estable. • Coordinar actividades para la construcción institucional.	• Logros en entrenamiento y estabilidad política.	• Necesidad de continuación de asistencia internacional.
UNTMIH	1997 (julio-noviembre)	• Apoyar al Gobierno y la profesionalización de la Policía Nacional haitiana.	• Entrenamiento de unidades especializadas. • Estabilidad política para fortalecer la cooperación entre comunidades.	• Desafíos de seguridad y políticos persistentes.
MIPONUH	1997-2000	• Profesionalización de la Policía Nacional haitiana.	• Completar cursos de entrenamiento. • Fortalecimiento institucional y logístico.	• Incidentes de violencia y hurtos.
MICAH	2000-2001	• Consolidar resultados de misiones anteriores. • Fomentar protección de derechos humanos y el diálogo.	• Resultados positivos en desarrollo y estabilidad.	• Mandato corto y limitado.
MINUSTAH	2004-2017	• Apoyar al Gobierno de transición en cuanto a entorno seguro, proceso político y derechos humanos.	• Contribuciones a estabilidad y democracia. • Modificaciones para adaptarse a necesidades cambiantes.	• Controversias por casos de abuso sexual y violencia física.
MINUJUSTH	2017-2019	• Fortalecimiento de instituciones del Estado de derecho. • Apoyo a Policía Nacional haitiana y vigilancia de derechos humanos.	• Disminución de violencia política y progreso en el Estado de derecho.	• Controversias por casos de abuso sexual y brote de cólera.

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

No se puede negar que la asistencia internacional que ha recibido Haití en los intentos de superación de sus crisis ha logrado generar cierta estabilidad, aunque bastante limitada. Sin la presencia de las misiones, la situación interna sería mucho más grave, aunque es claro que ellas no alcanzaron un desarrollo pleno que le permita a Haití tener una completa independencia del acompañamiento internacional.

El acompañamiento de la ONU por más de dos décadas en diferentes áreas demuestra que debe haber voluntad política del Gobierno que la recibe y una asistencia integral de quien la brinda para lograr cambios estructurales con resultados positivos a largo plazo.

En las ocho misiones que ha desplegado la ONU en el Estado caribeño, se evidenció la necesidad de una reforma estructural y la profesionalización de la Policía Nacional, dado que esta no cuenta ni con la preparación, ni con los elementos básicos necesarios para realizar su trabajo, ni con el suficiente pie de fuerza: cuenta con alrededor de solo 15 000 miembros para una población de 11 millones de habitantes, lo que hace que los miembros de la institución se sientan o sean más vulnerables y que sean más propensos a hacer uso de la fuerza y, en esa medida, a abusar de ella.

Las misiones de la ONU no intervinieron para combatir la presencia de bandas o pandillas, sino para apoyar las instituciones estatales en materia social, política y económica a través de su fortalecimiento. Algunos de los sectores en los que las misiones decidieron trabajar fueron la salud y el acceso al agua potable. La MINUSTAH, que tuvo mandato hasta abril de 2017, centró su trabajo en tres sectores: entorno seguro y estable, proceso político y derechos humanos. Pero el fortalecimiento de la infraestructura no fue una prioridad, lo que finalmente se ve reflejado en el retroceso en el acceso al agua potable.

Es posible clasificar las necesidades actuales del país en tres tipos. Primero, un diálogo nacional que facilite una transición política pacífica, centrado en la participación de la sociedad y la construcción de una gobernanza sólida. Segundo, la estabilidad económica y de seguridad, para la cual es indispensable asistencia internacional orientada a generar un contexto de bienestar que llegue a toda la población. Y, tercero, la ayuda humanitaria, sustentada en el desarrollo de la agricultura, la infraestructura y la creación de empleos, a fin de que genere un contexto de estabilidad sostenible.

Es claro que el país aún requiere de asistencia internacional y que la ONU es la organización con más capacidades para hacerlo, a pesar de las fallas que ha presentado. Más de dos décadas de asistencia por parte de la ONU han logrado avances importantes, aunque no suficientes, para establecer un contexto estable.

En consecuencia, esa asistencia debe tomar un enfoque integral y reparador que tenga como objetivo construir una estructura estatal sólida, fundada en la democracia y lo suficientemente estable para afrontar los constantes desastres naturales. Asimismo, es indispensable prestar una atención humanitaria a la población que permita la superación de los problemas más urgentes, como el acceso a vivienda, salud y agua potable.

Ignorar la situación haitiana está llevando a una crisis humanitaria sin precedentes en la región que, por cierto, se está extendiendo a los demás países del continente.

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

Diana Ortega García es magíster en paz, seguridad y defensa, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, y profesional en finanzas y relaciones internacionales, Universidad San Martín, Medellín. Es docente de la Corporación Universitaria Remington, Medellín.

<https://orcid.org/0000-0001-6020-9090> - Contacto: diana.ortega@uniremington.edu.co

Carolina Yepes Hernández es magíster en derechos humanos y cultura de paz, Pontificia Universidad Javeriana, Cali, y profesional en finanzas y relaciones internacionales, Universidad San Martín, Medellín. Es docente y coordinadora de relaciones internacionales de la Universidad Católica Luis Amigó, Medellín.

<https://orcid.org/0009-0003-7068-8517> - Contacto: carolina.yepeshe@amigo.edu.co

Juan Camilo Mesa Bedoya es doctor en relaciones internacionales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, y profesional en finanzas y relaciones internacionales, Universidad San Martín, Medellín. Es docente de la Institución Universitaria CEIPA, Sabaneta, Colombia.

<https://orcid.org/0000-0001-8495-9988> - Contacto: camilo.mesa@ceipa.edu.co

Referencias

- Abbott, E. (2011). *Haiti: A shattered nation*. Abrams Press.
- Ahrens, J. (2016, 11 de junio). Haití alarga el caos al anular las elecciones presidenciales. *El País*. <https://tinyurl.com/22butabr>
- Antonini, B. (2014a). United Nations Civilian Police Mission in Haiti (MIPONUH).
- Antonini, B. (2014b). United Nations Transition Mission in Haiti (UNTMIH).
- Autesserre, S. (2011). Construire la paix: conceptions collectives de son établissement, de son maintien et de sa consolidation. *Critique Internationale*, 51, 153-167. <https://doi.org/10.3917/crui.051.0153>
- Badmus, I. A., & Jenkins, B. (2022). Basic concepts and theories in international peacekeeping: An analytic review. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 8(16). <https://doi.org/10.22456/2238-6912.80990>

- Cabrera Figueroa, M. (s.f). Peacekeeping in Haiti: Successes and failures. *The Pardee Atlas Journal of Global Affairs*. <https://tinyurl.com/3p2ayr6b>
- Comas, J. (1987, 7 de febrero). Haití, un año triste en libertad. *El País*. <https://tinyurl.com/3uaw5rp6>
- Cooper, N. (2001). Conflict goods: The challenges for peacekeeping and conflict prevention. *International Peacekeeping*, 8(3), 21-38. <https://doi.org/10.1080/13533310108413906>
- Curran, D., & Hunt, C. T. (2020). Stabilization at the expense of peacebuilding in UN peacekeeping operations: More than just a phase? *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 26(1), 46-68. <https://doi.org/10.1163/19426720-02601001>
- Dash, J. M. (2013). True Dechoukaj: Uprooting Bovarysme in Post-Duvalier Haiti. En *Politics and power in Haiti* (pp. 27-42). Palgrave Macmillan US.
- Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión (DEPCG). (2022). Sexual exploitation and abuse. *Conduct in UN Field Missions*. <https://conduct.unmissions.org/sea-data-introduction>
- Devia-Valbuena, N., & Mines, K. (2021, 30 de septiembre). *A plan for Haiti's growing fragility: U.N. action that's equal to the challenge*. United States Institute of Peace. <https://tinyurl.com/3au34vczj>
- El País*. (1988, 21 de junio). El general Namphy recupera el poder en Haití. *El País*. <https://tinyurl.com/mr4btd72>
- El País*. (1988, 25 de enero). Leslie Manigat, elegido presidente de Haití. <https://tinyurl.com/2tt2b9as>
- El País*. (1990, 13 de marzo). Una juez será nombrada hoy presidenta de Haití. <https://tinyurl.com/43yhrpea>
- El País*. (1990, 19 de diciembre). Editorial. La sorpresa Aristide. <https://tinyurl.com/2fxa5n29>
- Fernández Medrano, H. (2010). Nuestra deuda con Haití: El colonialismo y sus gobernantes ya habían devastado el país antes del terremoto. *El Ecologista*, 64, 54-55.
- Ferreira, R. (2019, 19 de diciembre). Un estudio cifra en 2000 las mujeres víctimas de abusos sexuales en Haití por parte de cascos azules de la ONU. *El Mundo*. <https://tinyurl.com/fcy7s26d>
- Fest, S. (2019, 30 de diciembre). Los "bebés cascos azules", un drama haitiano que complica a Chile, Uruguay, Argentina y Brasil. *El Mundo*. <https://tinyurl.com/3mjv2c2z>
- García, J. (2021, 7 de julio). Jovenel Moïse, un presidente rodeado de demasiados enemigos. *El País*. <https://tinyurl.com/39n3d3ny>
- Guillén, B. (2021, 7 de julio). Las cinco claves del asesinato del presidente de Haití, Jovenel Moïse. *El País*. <https://tinyurl.com/4e2peneh>
- Heine, J., & Thompson, A. S. (2011). *Fixing Haiti: MINUSTAH and beyond*. United Nations University Press.
- Hernández Sampieri, R., & Mendoza Torres, C. P. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Interamericana.
- Hirst, M. (2017). Haiti 2004-2017: de volta ao futuro. En *Les temps nouveaux et les relations entre l'Amerique Latine et Haiti*. Centre International de Documentation et d'Information Haitienne, Caribéenne et Afro-Canadienne (CIDIHCA).
- Karlsrud, J. (2015). The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali. *Third World Quarterly*, 36(1), 40-54. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.976016>
- Lane, L., & Hesselman, M. (2017). Governing disasters: Embracing human rights in a multi-level, multi-duty bearer, disaster governance landscape. *Politics and Governance*, 5(2), 93-104. <https://doi.org/10.17645/pag.v5i2.899>

- Lee, S., & Bartels, S. (2020). 'They put a few coins in your hand to drop a baby in you': A study of peacekeeper-fathered children in Haiti. *International Peacekeeping*, 27(2). <https://doi.org/10.1080/13533312.2019.1698297>
- Linares Rojas, A. E. (2009). *Las operaciones para el mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas: El caso de Haití (1991-2009)* [tesis, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, México]. <https://tinyurl.com/4p5cypxf>
- Manero Salvador, A. (2007). Los principios rectores de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En C. Díaz Barrado (Dir.), *Misiones internacionales de paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea* (pp. 27-72). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Martin, I. (2001). Paper versus steel: The first phase of the international civilian mission in Haiti. En *Honoring Human Rights* (pp. 73-117). Brill Nijhoff.
- Médicos Sin Fronteras. (2007, 1.º de febrero). *Haití: Intensos enfrentamientos en Cité Soleil, un barrio marginal de Puerto Príncipe*. <https://tinyurl.com/mrxmw8m>
- Mejías, S. A. (2005). Haití: El intento fallido de construir una democracia sin Estado. *Cuadernos de Estrategia*, 131, 23-59.
- Muñoz Razo, C. (1998). *Cómo elaborar y asesorar una investigación de tesis*. Pearson Educación.
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2010). *Haiti -Emergency Relief Response Fund (as of 04 Mar 2010)* [infografía]. ReliefWeb. <https://tinyurl.com/4962kbb3>
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2012). *OCHA on Message: General Assembly resolution 46/182 [EN/AR]* [nota de prensa]. ReliefWeb. <https://tinyurl.com/39csapja>
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2016). *Haiti: Hurricane Matthew - Situation Report No. 8*. ReliefWeb. <https://tinyurl.com/mtvfmhh8>
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2021a). *Haiti: Earthquake - Flash Update No. 3*. ReliefWeb. <https://tinyurl.com/ms5zpy9m>
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA). (2021b). *Haiti: Earthquake Situation Report No. 8 - Final (29 November 2021)*. ReliefWeb. <https://tinyurl.com/2p9vkcsu>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2009). *OAS Peace Missions Map*. <https://tinyurl.com/43uzzsfv>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *United Nations Political and Peacekeeping Missions in Haiti (1993-2001) — UNARMS*. <https://search.archives.un.org/ag-068>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (s.f.). *Sistema de votación. Consejo de Seguridad de la ONU*. Consultado el 8 de noviembre de 2023. <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/voting-system>
- Peña Vera, T. (2022). Etapas del análisis de la información documental. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 45(3).
- Pombo, M. (2007). La gestión de crisis en el sistema de las Naciones Unidas. En *Realidades y perspectivas de la gestión internacional de crisis* (pp. 199-215). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=333794>
- Pomfret, J. (1992, 26 de febrero). La vuelta de Aristide. *El País*. <https://tinyurl.com/2uknk3nw>
- Primera, M. (2014, 4 de octubre). Muere el exdictador haitiano Jean-Claude Duvalier. *El País*. <https://tinyurl.com/y83m4vtp>

- Quesada Alcalá, C., & Castro Sánchez, C. (2007). El derecho internacional de la gestión de crisis. En *Realidades y perspectivas de la gestión internacional de crisis* (pp. 57-90). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=333794>
- Ramsbotham, O., Woodhouse, T., & Miall, H. (2005). *Contemporary conflict resolution: The prevention, management and transformation of deadly conflicts*. Polity.
- Rey Vich, C. (2005). Minustah: Actores, organización y objetivos. *Cuadernos de Estrategia*, 131, 125-146.
- Rico, M. (1995, 20 de diciembre). René Préval consigue la presidencia de Haití con una abstención del 75 %. *El País*. <https://tinyurl.com/2jdfhzw>
- Sepúlveda Muñoz, I. (2007). Análisis de los conceptos de crisis y gestión de crisis. En E. Vega Fernández (Coord.), *Gestión internacional de crisis* (pp. 17-37). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8837848>
- Serrano Caballero, E. (2007). Las operaciones para el mantenimiento de la paz en Haití (1991-2005). *Desafíos*, 16, 180-215.
- Silva Ardanuy, F. M. (2021). Paramilitarismo, suspensión constitucional y estado de excepción en la República de Haití (1957-1986). *Ciencia Nueva, Revista de Historia y Política*, 5(1), 97-120. <https://doi.org/10.22517/25392662.24678>
- Siman, M., & Galoumian, V. (2014). *United Nations Support Mission in Haiti (UNSMIH)*.
- Vacas, F. (2007). Las operaciones de paz de Naciones Unidas. En C. Díaz Barrado (Dir.), *Misiones internacionales de paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea* (pp. 74-176). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Valdés, J. G. (2008). La MINUSTAH y la reconstrucción del Estado haitiano. *Estudios Internacionales*, 40(159), 129-142.
- Varrey, E. (2021). United Nations peacekeeping missions in Haiti (1993-2019). *In Statu Nascendi*, 3.
- Vega Fernández, E. (2007). La gestión militar de crisis internacionales. En *Realidades y perspectivas de la gestión internacional de crisis* (pp. 343-365). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=333794>
- Vega Ocasio, D., Pérez Ramos, J. G., & Dye, T. D. (2021). “Y no quedó nada, nada de la casa, todo salió volando” (And there was nothing left, nothing of the house, everything flew away): A critical medical ecological perspective on the lived experience of hurricane María in Puerto Rico. *BMC Public Health*, 21(1), 1833. <https://doi.org/10.1186/s12889-021-11847-w>
- World Bank. (2021). *Country profile: Haití* [base de datos]. <https://tinyurl.com/y9vyvwdn>

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

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

Volumen 22, número 45, enero-marzo 2024, pp. 133-151

<https://doi.org/10.21830/19006586.1277>

Hezbollah como delegado iraní y su progresiva expansión en América Latina

Hezbollah as an Iranian proxy and its progressive expansion in Latin America

Janiel David Melamed Visbal 

Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia

César Niño 

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

María Eugenia Gómez Arias 

Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia

RESUMEN. Este artículo analiza el papel de Hezbollah como actor proxy en la guerra híbrida iraní y sus implicaciones para la seguridad en América Latina, a partir de antecedentes históricos relevantes. Primero se explica el vínculo entre Irán y Hezbollah desde sus orígenes en la Guerra Civil libanesa, para luego abordar la presencia de esta organización en América Latina. Aunque esta región no es un área de operaciones armadas para Hezbollah, sí se revela como un escenario clave para su financiación, expansión y proyección estratégica. Ha habido presencia en la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay desde tiempo atrás, que ha influido en ataques terroristas dirigidos a objetivos judíos e israelíes. Ahora ha ganado importancia estratégica la triple frontera entre Colombia, Panamá y Venezuela, por la asociación y cooperación criminal con diversas estructuras armadas locales.

PALABRAS CLAVE: América Latina; guerra híbrida; Hezbollah; Irán; proxy; seguridad; terrorismo

ABSTRACT. This article analyzes the role of Hezbollah as a proxy actor in the Iranian hybrid warfare and its implications for the security in Latin America, based on relevant historical background. First the tie between Iran and Hezbollah is explained from its origins in the Lebanese Civil War, so then the presence of this organization in Latin America is addressed. Although this region is not an area of armed operations for Hezbollah, it is seen as a key scenario for its funding, expansion, and strategic projection. There has been a presence in the triple border between Argentina, Brazil, and Paraguay since long ago, which has influenced in terrorist attacks against Jewish and Israeli targets. Now the triple border between Colombia, Panama and Venezuela has gained strategic importance due to the association and criminal cooperation with several local armed structures.

KEYWORDS: Hezbollah; hybrid warfare; Iran; Latin America; proxy; security; terrorism

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 7 de diciembre de 2023 • Aceptado: 16 de marzo de 2024

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

Introducción

Los más recientes estudios en seguridad internacional han puesto especial atención en las capacidades de actores armados no estatales para amenazar la seguridad regional y global. Por ejemplo, Byman y McCaleb (2023) sugieren que Hezbolá es un actor multifacético con atributos que lo hacen especialmente peligroso. Es un grupo capaz de permear, según el contexto, sistemas estatales, financieros, criminales, sociales y económicos. Además, cumple un rol de acelerador de intereses ajenos y otro de brazo extensor en zonas extracontinentales.

Por ello, Hezbolá es un ejemplo paradigmático para entender las lógicas de los conflictos armados asimétricos en clave de guerras híbridas. Por una parte, esta organización es considerada una entidad armada no estatal con alcance global y su origen está exitosamente relacionado con el apadrinamiento proporcionado por la República Islámica de Irán, una potencia regional en Medio Oriente.

Por otra parte, esta organización es reconocida de distintas formas, dependiendo del contexto: es entendida como un partido político por su papel en el Gobierno libanés; como una organización social por su participación en agendas de apoyo a comunidades chiitas; como un actor criminal debido a su vínculo con actividades de narcotráfico, lavado de activos y contrabando, y como un grupo terrorista transnacional, a causa de múltiples acciones de violencia política que ha perpetrado en todo el mundo.

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

Para comprender la evolución de los conflictos armados asimétricos en el contexto de las guerras híbridas, y ante los desafíos multidimensionales que podrían surgir en el futuro, es fundamental examinar la guerra del Líbano de 2006. En este conflicto, Hezbolá logró infligir significativos golpes militares y estratégicos a Israel, de modo que surge la cuestión sobre la transformación de Hezbolá en una fuerza bélica cuasiestatal, en medio de un conflicto híbrido. Asimismo, es crucial explorar cuáles son las posibles implicaciones de este fortalecimiento para la seguridad en América Latina.

Para lograr una ilustración al respecto, el presente artículo, mediante un marco teórico y conceptual sobre las guerras híbridas y su especial importancia en los llamados actores delegados (*proxys*), hace un rastreo de eventos y examina antecedentes históricos relevantes. Adicionalmente, bajo esta línea interpretativa, se articula la estrecha relación entre la República Islámica de Irán y Hezbolá como milicia chiita proiraní, a partir de su surgimiento en la guerra Civil libanesa y su posterior consolidación como

instrumento de presión regional e internacional. De igual modo, este artículo analiza la presencia de Hezbollah en América Latina, donde hay indicios de que el grupo, en representación de los intereses de Irán, pone en riesgo la seguridad de la región.

En función de lo anterior, la pregunta que guía esta investigación es cuál es el rol de Hezbollah como actor delegado de Irán y las implicaciones de su presencia en Latinoamérica. El artículo está configurado de la siguiente manera. En un primer momento, se abordan los conceptos de *guerra híbrida* y *actores proxy* para comprender su relevancia analítica en el contexto de conflictos asimétricos. A continuación, se examina la relación entre Hezbollah e Irán, y se argumenta que sus lazos tienen raíces históricas profundamente arraigadas. En tercer lugar, se exploran las implicaciones en términos de seguridad regional para América Latina, a raíz de la presencia de Hezbollah en la región, respaldada por nexos criminales y apoyos de ciertos Estados. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Guerras híbridas y actores delegados (*proxy*)

Al revisar la literatura especializada, se observan disparidades en la interpretación conceptual de las guerras híbridas, debido a las imprecisiones que los autores reconocen en la tipología de la guerra. Sin embargo, convergen en la idea de que se trata de una dimensión compleja y dinámica.

Una de las primeras impresiones académico-militares sobre la guerra híbrida, de acuerdo con Solmaz (2022), tuvo lugar durante la década de 1990 en la obra de Thomas Mockaitis (1995) llamada *British counterinsurgency in the post-imperial era*. La preocupación inicial que forzó la construcción del término por parte del autor estuvo ligada a las formas poco ortodoxas de la comprensión de los tomadores de decisiones militares sobre enemigos no militares.

Posteriormente, como lo señalan Bargués y Bourekba (2022), el concepto de la hibridez de la guerra tuvo un temprano despegue a comienzos del siglo XXI. El ascenso del término, así como las preocupaciones que se desprendían de este, recibieron especial atención dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El problema epistemológico cobró un sentido estratégico cuando se comprendió que la mixtura entre lo regular e irregular suponía un cambio paradigmático en los estudios militares, estratégicos y polemológicos (Gunneriusson, 2021). En ese orden de ideas, autores como Mumford y Carlucci (2023) sostienen que la esencia de la guerra híbrida está ligada con el síntoma de un entorno político cambiante, más que con un concepto estático dentro de los manuales militares.

En este sentido, la guerra híbrida es un tipo de conflicto que involucra una combinación de fuerzas militares convencionales e irregulares (guerrillas, insurgentes y terroristas), motivados por lograr un propósito político común, ya sea mediante combates simétricos o asimétricos (Williamson & Mansoor, 2012). Por ende, en las guerras híbridas se destaca la convergencia y combinación de medios, modos y metas. Allí con-

fluye un rango amplio de diferentes modalidades de belicosidad, que pueden ser conducidas por actores estatales y no estatales, a través de operaciones independientes o conjuntas. Por ello, se hace difícil distinguir la acción de unos y otros. La convergencia de elementos tiende a difuminar las diferencias entre ciertas categorías estratégicas, como estatal/no estatal, regular/irregular, terrorismo/crimen organizado, entre otros, hasta dar lugar a amenazas de naturaleza mixta (Hoffman, 2007).

Por ende, la guerra híbrida puede definirse como el cúmulo de acciones que tienen un objetivo común y que combinan más de una forma de violencia, pero sin incluir necesariamente el componente físico o cinético (Raychev, 2022). Esto significa que las partes enfrentadas en una guerra híbrida ya no buscan alcanzar sus objetivos político-estratégicos únicamente mediante medios militares, sino que también recurren a una variedad de instrumentos de poder (Rodríguez et al., 2023; Zandee & Adája, 2023). Por tanto, es un tipo de conflicto que involucra múltiples actores, ya sean estatales o no estatales, subnacionales o regionales, que combina diversas tácticas y estrategias tanto convencionales como no convencionales.

Allí confluyen las presiones militares clásicas con el uso de herramientas propias de las nuevas tecnologías, los ciberataques, el uso de actores delegados (*proxys*) mediante la figura de movimientos insurgentes y la realización de actos de terrorismo, así como campañas de desinformación, sanciones económicas, presiones diplomáticas, movilizaciones internas para generar inestabilidad social, acciones de injerencia criminal, inteligencia y aplicación de la ley o *lawfare*, entre otras cosas. Es menester resaltar que, si bien se desarrolla mayoritariamente en los dominios tradicionales de tierra, mar y aire, también puede incluir escenarios como el ciberespacio y el espacio, desde los cuales se puede aprovechar las ventajas de plataformas y dispositivos de comunicación masiva (Najžer, 2020).

Adicionalmente, a diferencia de los conflictos tradicionales, estas guerras no están restringidas a un territorio específico, sino que se desarrollan en múltiples frentes, por lo que a menudo involucran diversos actores, incluyendo Estados y actores armados no estatales delegados (*proxys*). Esto complica la identificación y atribución de responsabilidades, así como la respuesta adecuada por parte de los Estados afectados, como ocurre, por ejemplo, con la comisión de actos de terrorismo (Vasiliauskienė & Stumbrys, 2023).

En tales circunstancias, los antagonistas involucrados pueden operar a distancia a través del uso de actores delegados y la conducción de hostilidades por parte de insurgentes o actores indirectos que se ocultan entre población civil que los apoya (Capdevilla, 2022). Esta táctica se llama “campo de batalla urbano”. Tradicionalmente, los insurgentes o los actores armados más débiles han tratado de esconderse entre la población civil de pueblos y ciudades, para que los actores convencionales se vean arrastrados a una lucha en la que grandes cantidades de civiles corren un riesgo inminente de salir heridos o muertos en medio de la conducción de operaciones militares,

a sabiendas de que, luego, estas propias víctimas pueden ser capitalizadas por los grupos armados como justificación de su accionar terrorista en una arremetida mediática (Jones & Bachmann, 2021).

En este contexto, una característica que denota la complejidad particular de las guerras híbridas es su esencia abarcativa, dado que su naturaleza difusa complica delimitar entre lo militar y lo no militar, entre lo convencional y lo no convencional, de cara al objetivo de explotar las vulnerabilidades de un adversario y conseguir objetivos estratégicos.

Por lo tanto, una guerra híbrida se caracteriza por el empleo de recursos tácticos y estratégicos mixtos. Imbrica dimensiones regulares e irregulares capaces de proyectar diversos mecanismos de acción violenta. En consecuencia, la guerra híbrida funciona bajo el principio de la incertidumbre y opera con recursos combinados, donde los límites de la guerra se diluyen en las circunstancias.

En términos estratégicos y prácticos, las guerras híbridas se han transformado en un tipo de conflictos de espectro amplio políticamente atractivos y operativamente útiles. Han demostrado niveles de gran eficiencia para alcanzar objetivos que no podrían alcanzarse por otros medios frente a actores de gran hegemonía en el sistema internacional, en áreas de intensa competencia estratégica. Es decir, son eficientes, rentables y permiten a los actores más débiles desde un enfoque convencional alcanzar objetivos inviables a través de los clásicos medios bélicos.

Irán y Hezbollah: una alianza de antaño adaptada a tiempos modernos

Según la investigación de Bassedas (2009), la presencia de una importante comunidad musulmana chiita en el Líbano resultó determinante para atraer la atención del gobierno revolucionario iraní. Irán aprovechó esta identidad religiosa transnacional, con base en la cual aportó los medios políticos, financieros y logísticos requeridos para crear, apoyar y empoderar un movimiento islámico que haría avanzar sus intereses en materia de política exterior. Por ello, se puede afirmar que los orígenes de la organización Hezbollah —denominación transliterada al español de su pronunciación en árabe *Hizbu-Allah*, “Partido de Alá” o “Partido de Dios”— están claramente ligados a la agenda de influencia y vínculos que el Irán revolucionario quería desplegar en la región a través de diversas comunidades chiitas, en un claro método de contrapeso frente a los intereses norteamericanos e israelíes.

El surgimiento de esta organización se dio en medio de la Guerra Civil libanesa, un conflicto armado multiétnico que tuvo lugar entre 1975 y 1990. Se estima que causó 150000 muertes, 300000 heridos, y provocó el éxodo de casi un millón de personas. La diversidad de la población libanesa jugó un papel notable antes del conflicto y durante él, al menos por dos razones. Primero, porque, tras su independencia de Francia

en 1943, en Líbano se estableció un pacto nacional que configuró un sistema político emergente a partir de una distribución sectaria y demográfica. Segundo, porque con el paso del tiempo se evidenciaron mayores disparidades demográficas y socioeconómicas entre cristianos y musulmanes, mayores niveles de politización de las comunidades chiitas y una consolidación del Líbano como plataforma de la agenda de lucha armada palestina. Todos estos elementos resultaron determinantes para la conflagración de un conflicto armado que promovió el sectarismo y la fractura étnica a nivel nacional y consolidó un importante teatro geopolítico de operaciones para distintos actores a nivel regional.

El nombre de esta organización está asociado a una frase del Corán que alude a que los partidarios de Alá serán los victoriosos. Las raíces de Hezbolá son claramente descritas por El-Husseini (2010) a partir de la creación del “Movimiento de los Desposeídos” en 1974 por Musa al-Sadr, un clérigo iraní que había llegado al Líbano a finales de la década de los cincuenta por invitación de líderes religiosos locales de la ciudad de Tiro. Posteriormente, a mediados de la década de 1970, al-Sadr estableció un brazo militar en esta organización a raíz de lo que consideraba una necesidad imperante frente a la inminente y sectaria guerra civil que se desenvolvía en el país.

Este brazo militar fue denominado *Afwaj alMuqawama al-Lubnaniyya* (Brigadas de Resistencia Libanesa), también conocido por sus siglas: AMAL, que en árabe significa “esperanza”. Finalmente, a partir de la invasión israelí al Líbano en 1982, un grupo de estos clérigos y militantes se distanciaron de AMAL y establecieron la nueva milicia de resistencia conocida como Hezbolá. En aras de contextualizar esta coyuntura y sus implicaciones regionales, vale la pena tener en cuenta, de acuerdo con Lieberman (2012), que en aquel momento Israel invadió parte del sur del Líbano con el propósito de eliminar la amenazante ofensiva de las milicias de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), que, tras haber sido expulsadas de Jordania, habían convertido este país en su teatro de operaciones. En este sentido, el objetivo de Israel era claro: se proponía lograr la efectiva expulsión de estas milicias de un territorio con proximidad fronteriza, que les servía de plataforma para proyectar sus acciones violentas.

Raphael Marcus (2018) documenta la movilización de más de 50000 efectivos de las Fuerzas de Defensa de Israel para este propósito. Ahora bien, tras la invasión israelí, cerca de 1500 efectivos de los comandos *al-Quds*, fuerza adscrita a los cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica iraní, se desplegaron desde el campo de batalla de la guerra entre Irán e Irak para posicionarse en la región del Valle de Bekaa, en Líbano. Su misión también era clara: consistía en proporcionar apoyo material, entrenamiento militar y adoctrinamiento ideológico a lo que entonces era una desigual mezcla de militantes y clérigos chiitas que se habían desarticulado de organizaciones militantes activas en el Líbano como AMAL y el Partido *Da'wa*, también conocido como Partido de la Predica del Islam (Clarke & Smyth, 2017).

Pronto se empezó a desenvolver una nueva dinámica de la confrontación armada, entre otras cosas, a causa de la presión violenta y asimétrica que este grupo de militantes chiitas ejercía una vez transformado en Hezbollah. De acuerdo con Kramer (1998), su desempeño militar se tradujo rápidamente en significativos golpes a objetivos de alto valor estratégico, tanto de Israel como de otros actores armados occidentales, mediante ataques suicidas, secuestro de aviones, ejecuciones extraoficiales, etcétera. En este sentido, el nuevo modelo de lucha bélica se ajustaba más a la guerra asimétrica, nombre surgido de una realidad evidente: el enfrentamiento de un oponente más débil contra uno más fuerte, la disparidad en términos de tamaño y fuerza, y el uso de técnicas de guerra muy diferentes a las tácticas militares tradicionales (Caforio, 2012).

Conforme a estas circunstancias, DeVore y Stähli (2015) argumentan que, desde sus inicios, Hezbollah disfrutó de una cercana relación con individuos en posiciones clave entre las élites políticas y religiosas del Irán revolucionario. En primer lugar, esto se debe a que muchos de los clérigos fundadores habían estudiado en Qom y Nayaf, bajo la guía de quien se convertiría en el supremo líder de la revolución, el ayatola Ruhollah Jomeiní, un líder religioso a quien reconocían como suprema autoridad política. A través de él, los fundadores de Hezbollah buscaron y obtuvieron ayuda, que luego se traduciría en apoyo económico, técnico y armamentista para la materialización de sus objetivos estratégicos.

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

Así, por más de cuatro décadas, Hezbollah ha demostrado gran efectividad en el desarrollo de operaciones militares y ataques en contra de enemigos mucho más poderosos desde el punto de vista militar, lo que ha probado su inusitado alcance transnacional, que supera ampliamente su inicial desempeño focalizado en el Líbano.

Uno de los episodios que mejor ilustra el fortalecimiento de las capacidades operativas de Hezbollah y la forma como ha llegado a convertirse en un actor armado no estatal de importantes proporciones, puede evidenciarse en la Guerra del Líbano de 2006. Stephen Biddle (2011) señala que Hezbollah se enfrentó a una enorme ofensiva de las fuerzas militares de Israel, un actor estatal y potencia regional. En el transcurso de este conflicto, Hezbollah demostró una notable capacidad para sostener sus posiciones en el sur del Líbano, gracias a un arsenal bélico moderno y abundante que le permitió infligir considerables daños a la capacidad militar israelí. Es relevante señalar que el desenlace de la guerra no erradicó de manera definitiva las amenazas

a la seguridad nacional que enfrentaba Israel; en su lugar, marcó el término de un primer conflicto, anticipando futuros enfrentamientos que incrementarían progresivamente los niveles de hostilidad entre las partes involucradas.

Al inicio de los combates, según Shaikh y Williams (2018), investigadores del Center for Strategic and International Studies, se estimaba que Hezbolá tenía un arsenal de cerca de 15000 rockets de mortero y cohetes de mediano alcance. Durante los 34 días de combate, lograron lanzar aproximadamente 4000 de estos cohetes hacia Israel. Esta inusitada capacidad operativa causó enormes estragos, como la destrucción de infraestructura, la muerte de alrededor de medio centenar de civiles y la amenaza para cerca de un millón de israelíes que se encontraban al alcance de las plataformas de lanzamiento de Hezbolá, lo que ocasionó el desplazamiento de cerca de 250000 personas hacia refugios y zonas en el centro del país (Rubin, 2006), algo realmente extraordinario hasta esa fecha.

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

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

Implicaciones de seguridad para América Latina

Al momento mismo de su creación durante la Guerra Civil libanesa, Hezbolá se consolidó como una milicia de resistencia chiita proiraní, comprometida con la resistencia y lucha armada contra los intereses estratégicos de Estados Unidos y de Israel, así como de otros actores estatales árabes tanto en el Líbano como en el resto de la región. De acuerdo con los investigadores del International Center for Counter-Terrorism, Azani y Karmon (2018), Hezbolá es una extensión del régimen teocrático iraní; no se trata de que simplemente se encuentra alineado a sus intereses, sino que, más allá de eso, está integrado con él, consolidándose como la principal herramienta de presión armada no estatal para la consecución de los intereses estratégicos de Irán.

En el desarrollo de sus objetivos, Hezbollah rápidamente se fue expandiendo y transformando. En poco tiempo pasó de ser un actor armado transnacional a convertirse en una organización transcontinental con presencia en Europa, África y el este de Asia. En este proceso de expansión, América Latina también se convirtió en un teatro de operaciones significativo en el desarrollo de sus actividades.

¿Cómo podría explicarse esto? América Latina no es un escenario de grandes tensiones militares que comprometan la existencia estatal o dilemas de seguridad enclavados en carreras armamentistas, pues el último enfrentamiento bélico interestatal evidenciado en esta zona data de 1995, en una guerra de poco más de un mes entre Perú y Ecuador. Pese a ello, la región sí evidencia una particularidad muy importante: su cercanía estratégica al territorio de los Estados Unidos, a lo que se suman complejos escenarios criminales, como epicentro de la industria de producción y distribución de cocaína, que presenta violencias indómitas y espacios vacíos con enormes dificultades socioeconómicas, que son cooptados por estructuras irregulares.

Así, la ausencia de instituciones estatales capaces de un control territorial absoluto, junto con las complejidades geográficas, son factores que contribuyen a explicar esta dinámica (Niño & Palma-Álvarez, 2021). Algunos autores como Perliger y Palmieri (2019) han comenzado a referirse, con cierta cautela, a que las interacciones internacionales entre grupos terroristas originarios de lugares geográficos distantes pueden vincularse a la categoría de diplomacia terrorista (Niño & Palma-Álvarez, 2021), diplomacia catalítica o protodiplomacia (Cornago, 2018; Kuznetsov, 2015).

En este sentido, de acuerdo con Isaac Caro (2011), las primeras manifestaciones de una posible presencia de Hezbollah en la región datan de mediados de los años 80, cuando los primeros operativos llegaron para instalarse en lo que se conoce como la Triple Frontera conformada entre Argentina (Puerto Iguazú), Paraguay (Ciudad del Este) y Brasil (Foz do Iguaçu). Allí, en medio de un entorno de poca presencia institucional, donde los Estados fronterizos presentaban grandes dificultades para controlar los territorios convergentes, estos primeros grupos encontraron una base segura para actividades de crimen organizado, en busca de desarrollar actividades que aportaran importantes recursos económicos para la financiación y materialización de sus objetivos proselitistas (Neumann, 2011). En investigaciones como las de Caro (2002), se destaca la emergencia estratégica de la Triple Frontera como plataforma de amplificación de acciones terroristas con el potencial de servir de plataforma de proyección extendida de capacidades regionales mas allá de ese entorno inicial, por ejemplo en Chile o Uruguay.

En estas circunstancias confluyeron actividades de diseño y planificación de atentados terroristas, recaudo de fondos, lavado de dinero y entrenamiento de miembros. Los posteriores atentados de 1992 y 1994 en Argentina a instituciones judías e israelíes, así como la detonación en pleno vuelo de un artefacto explosivo a bordo del avión 901 de la aerolínea panameña Alas Chiricanas, constituyen la más alta prueba de su poten-

cial disruptivo y su capacidad operativa (Noriega & Cárdenas, 2011; Dumitrascu, 2016; BBC, 22 de mayo de 2018).

Si bien la información detallada de los recursos obtenidos por Hezbolá en sus actividades criminales no son de dominio público, existen algunas aproximaciones que permiten indicar el alcance de sus tentáculos financieros. Por ejemplo, se estima que, a partir de operaciones de blanqueo de capitales, desde la región de la Triple Frontera en el Cono Sur produjo cerca de 50 millones de dólares entre 1995 y 2002 (Rudner, 2010).

Podría afirmarse, en términos generales, que la región es principalmente un pivote sobre el cual Hezbolá soporta parte de sus esfuerzos de financiación provenientes de actividades ilegales. Es decir, América Latina se ha configurado como un centro importante en su red de financiamiento y punto estratégico en la ampliación de su proyecto político.

Si bien Hezbolá también desarrolla estas actividades en países de Medio Oriente como Turquía, las características descritas de la región le han permitido desarrollar una suerte de diversificación de capacidades muy rentable, que le ayuda a sortear los embates de los sistemas de inteligencia y control de las potencias occidentales o regionales en Medio Oriente. Si bien Hezbolá no es una amenaza existencial para los Estados latinoamericanos, es un vector de crimen, violencia e inseguridad; por lo tanto, es un problema que debe atenderse, debido al potencial de estas dinámicas para materializarse en hechos de terrorismo y violencia de alto impacto.

Precisamente, tan solo hasta 2019, en el marco del vigésimo quinto aniversario del atentado contra el centro comunitario de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en 1994, Argentina se convirtió en el primer Estado de la región en catalogar a Hezbolá como una organización terrorista (Garrison, 2019). Asimismo, en los últimos años, varios países de la región (Colombia, Guatemala, Honduras y Paraguay) la han considerado una verdadera amenaza a la seguridad hemisférica y, por consiguiente, han procedido también a catalogarla como una organización terrorista, en consonancia con la Unión Europea y el Departamento de Estado de los Estados Unidos (Ottolenghi, 2023).

Varios acontecimientos permiten evidenciar nexos y progresivos procesos de expansión de Hezbolá en la región en el nuevo milenio. En primer lugar, en 2006, un cable del servicio diplomático de los Estados Unidos advertía de la presencia de células de Hezbolá al norte de Chile, cerca de la frontera con Bolivia (Washington Institute, 2023). En 2007, un miembro de la red involucrada en la planificación de un acto violento en el Aeropuerto Internacional JFK de Nueva York se reunió con Mohsen Rabbani, un clérigo extremista en Irán. Más tarde, fue detenido en Trinidad mientras se dirigía a Venezuela con la intención de tomar un vuelo a Teherán (Schorr, 2013).

En septiembre de 2009, Robert Morgenthau, el Fiscal de Distrito de Nueva York, identificó a dos figuras claves relacionadas con Hezbolá en el entorno de Hugo Chávez. Aquí se destaca la figura de Tarik El Aissami, ministro del Interior venezolano,

sospechoso de facilitar pasaportes a miembros de Hezbollah, y Ghazi Nassereddine, señalado por Estados Unidos como patrocinador de operaciones terroristas de Hezbollah (Humire, 2020; Noriega & Cárdenas, 2011).

En 2010 se confirmó que dos activistas iraníes asociados a Hezbollah llevaban a cabo entrenamiento en operaciones de terrorismo en Isla Margarita (Caro, 2011). Ese mismo año, las autoridades mexicanas arrestaron a Jameel Nasr en Tijuana por intentar establecer una red de Hezbollah en México (Noriega & Cárdenas, 2011; Ottolenghi, 2023). El presidente venezolano Hugo Chávez organizó una cumbre el 22 de agosto de ese año en Caracas con líderes de alto rango de Hamas, Hezbollah y la Yihad Islámica Palestina (Cardozo & Niño, 2023).

Posteriormente, en 2011, el narcotraficante Walid Makled confirmó en una entrevista que Hezbollah opera laboratorios de cocaína en Venezuela con el respaldo del gobierno central (Seelke, 2020). En agosto de ese mismo año, el diario italiano *Corriere Della Sera* informó que Hezbollah había establecido una célula en Cuba con el propósito de ampliar sus actividades terroristas en el hemisferio (Noriega & Cárdenas, 2011). Todo esto no parecen ser casos aislados, sino que sugieren cierta sistematicidad y recurrencia. Aunque el terrorismo de Hezbollah en América Latina no parece ser una amenaza contra los Estados de la región, sí contribuye a la proliferación del crimen y la violencia, especialmente del narcotráfico (Caro, 2011).

En 2014, Mohammed Ghaleb Hamdar fue arrestado por la unidad de Antiterrorismo de la Policía de Perú (Dircote), acusado de suplantación de identidad en concurso para cometer un acto de terrorismo vinculado a esta organización. Si bien el Tribunal Nacional del Perú lo absolvió recientemente por cuestiones procedimentales no vinculadas al fondo de la acusación, se espera la definición final por apelación, que deberá ser resuelta por la Corte Suprema de Justicia del Perú (Ferrer, 2023).

El asesinato de Marcelo Pecci en Colombia en 2022 también ha despertado sospechas de posibles vínculos con Hezbollah y redes de crimen transnacional, debido a las acciones desarrolladas por la víctima en su función judicial en la justicia paraguaya, y la extradición de Nader Mohamad Farhat y el apresamiento de Kassem Mohamad Hijazi por lavado de activos (DIMAR, 2022; Marín-Jiménez et al., 2022).

Es importante mencionar que la investigación sobre Hezbollah en América Latina ha tomado en consideración una nueva área de triple frontera, esta vez en el Caribe, integrada por Panamá, Colombia y Venezuela. Es decir, así como esta organización ha logrado presencia en la triple frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay, actualmente parece estar aplicando el mismo *modus operandi* y esquema de narcotráfico y lavado de activos en el Caribe (Rivas, 2023).

Sin embargo, hasta hace poco se pensaba que Hezbollah solo utilizaba a Colombia para operaciones financieras y estrategias moderadas. Así lo habían descrito Neriah y Shapira (2012), al señalar que el Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel afirmó en julio de 2009 que Hezbollah tenía una célula activa en el departamento colombiano

de La Guajira, cerca de la frontera con Venezuela, y que había logrado infiltrarse en la zona y se dedicaba a recaudar fondos. Estas afirmaciones fueron aparentemente respaldadas por evidencia presentada ante el Subcomité de Contraterrorismo e inteligencia de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en julio de 2011. Allí, Hezbolá fue considerado como el más destacado movimiento militante islamista activo en América Latina, con base en sus relaciones con líderes políticos y gobiernos locales, en especial por el ambiente de favorabilidad conseguido con el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela.

Pero el 15 de noviembre de 2021, las autoridades colombianas descubrieron el plan de asesinato de un ciudadano israelí como parte de una operación mucho más amplia, que estaría motivada por el deseo de vengar el asesinato del comandante de las Fuerzas *al-Quds* de Irán, el General Qasem Soleimani.

Hay al menos tres circunstancias que explicarían un posible despliegue de capacidades operativas de Hezbolá en Colombia. En primer lugar, Colombia ha sido, y quizás seguirá siendo en el futuro cercano el principal productor regional de cocaína para abastecer los mercados internacionales (Figura 1). Los vínculos que Hezbolá ha desarrollado con grandes productores de cocaína en Colombia le garantizan el acceso a enormes cantidades de clorhidrato de cocaína a bajo costo y a cambio de armas, que luego podrán comercializar en mercados de mayor apreciación económica en Europa y Asia, para maximizar así las utilidades propias de la industria del narcotráfico.

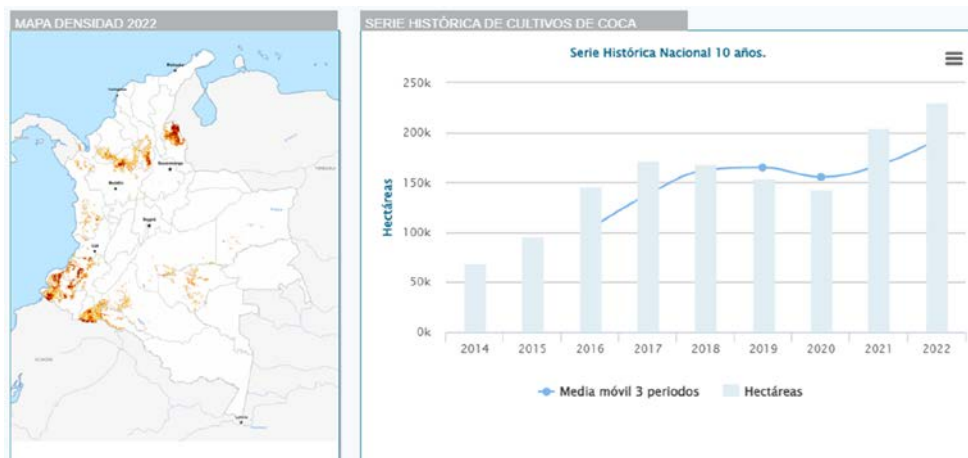


Figura 1. Dinámica de los cultivos de coca en Colombia, 2013-2022.

Fuente: UNODC (2022).

Al respecto, una investigación de Yohir Akerman (2023) establece lo siguiente:

[...] el organigrama delincucional de Hezbolá en Colombia, se conecta desde Venezuela, por medio del tráfico de drogas y el lavado de dinero con las disidencias

de las Farc, [...] con los herederos de su estructura del negocio de cocaína. Por el mismo negocio ilícito, y como mecanismo para entrenar terroristas en el campo de batalla, Hezbollah también se ha relacionado directamente con directivas de la guerrilla del ELN. Específicamente, según la investigación, con Cristóbal Grimaldo Álvarez, alias Jaime, quien ha funcionado como el coordinador histórico entre Hezbollah y el ELN.

En segundo lugar, existen economías ilícitas derivadas de lo anterior y un mercado propenso al blanqueamiento de capitales. Durante décadas, el mercado de las drogas ilegales ha sido el principal motor financiero del conflicto armado en Colombia. La continuidad de este mercado negro ha evidenciado, en los últimos cincuenta años, que la denominada guerra contra las drogas ha resultado en un fracaso casi total, revelando su ineficacia estratégica. Esto ha mostrado la necesidad de replantear y reorientar los esfuerzos antinarcóticos del país.

Frente a este punto, también es importante mencionar otro aspecto de la investigación de Akerman (2023), donde se analiza el informe de la Fiscalía delegada para las Finanzas Criminales de Colombia de 2022. Según la Fiscalía, las acciones criminales de Amer Mohamed Akil Rada, el líder del clan Rada, incluyen el establecimiento de empresas de importación y exportación en Colombia y Panamá, a través de las cuales se envían textiles y carbón vegetal al Líbano. Esto es relevante porque, por sus propiedades naturales, el carbón vegetal dificulta detectar los cargamentos de cocaína y de explosivos mediante los controles caninos. Precisamente, la Fiscalía colombiana y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos impusieron sanciones a Amer Mohamed Akil Rada y a miembros de su familia por encontrarlos como agentes operativos, facilitadores y financiadores de Hezbollah a través de actividades propias del blanqueamiento de capitales.

Finalmente, un tercer elemento que explica la potencial penetración de Hezbollah en Colombia es su cercanía territorial con Venezuela (Humire, 2020). Como lo señalan Rodríguez et al. (2018), ambos países comparten 2219 kilómetros de frontera porosa, con poca presencia del Estado y, por ende, una institucionalidad débil. El deficiente control territorial en esta frontera propicia constantes crisis de gobernabilidad, en una zona donde abundan mercados ilegales como el narcotráfico, el cartel de la gasolina y el contrabando de armas.

Tomando en consideración los recientes acontecimientos de la guerra en Gaza desatada por los ataques terroristas de Hamas el 7 de octubre de 2023, es importante mencionar que el líder de Hezbollah, Hassan Nasrallah, se reunió con los líderes de Hamas y la Yihad Islámica Palestina, y acordaron coordinar las acciones que deben llevar a cabo las partes del “Eje de Resistencia” en medio de la guerra. Esto activa las alertas de un posible recrudecimiento de la violencia en un ámbito geográfico amplio a través de actos de terrorismo contra instituciones israelíes o judías.

En este sentido, la detención de dos presuntos miembros de Hezbolá por parte de autoridades brasileras el 8 de noviembre de 2023, señalados de estar planeando cometer actos de terrorismo contra intereses de la comunidad judía brasileña, permite entender que la seguridad de la región no está exenta de los alcances de actores extracontinentales.

Conclusiones

Este estudio revela el rol fundamental desempeñado por Hezbolá como representante de los intereses iraníes en América Latina. Como se ha evidenciado, aunque inicialmente la región no se consideraba un terreno de operaciones armadas para Hezbolá, se ha convertido en un espacio propicio para la financiación, expansión y proyección estratégica de la organización. En el pasado, la presencia en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay ha influido en ataques terroristas dirigidos a objetivos judíos e israelíes. Ahora, la más reciente triple frontera entre Colombia, Panamá y Venezuela ha adquirido una importancia estratégica notable, gracias a la asociación y cooperación criminal con diversas estructuras armadas locales en los Estados de la región. Este hallazgo resalta la compleja red de vínculos y actividades de Hezbolá en América Latina, lo que permite una comprensión más profunda de su impacto en la seguridad regional.

En el análisis de Hezbolá es imprescindible tener en cuenta su relación con la República Islámica de Irán, una conexión abiertamente reconocida tanto por el líder de Hezbolá, Hassan Nasrallah, como por altos funcionarios del régimen político-religioso iraní. Así, se puede indicar que Hezbolá se presenta como un actor *proxy* de Irán, lo que materializa un rasgo central de las guerras híbridas contemporáneas, correspondiente a la teoría del actor principal y el actor secundario. No obstante, a pesar de la sólida conexión de esta organización con el régimen teocrático iraní, que implica apoyo económico, logístico, militar y político, su vasta envergadura en actividades transnacionales demanda un amplio músculo de recursos, por lo cual su financiación no puede limitarse únicamente al flujo proveniente de Irán.

Adicionalmente, el apoyo económico que Irán proporciona a Hezbolá se ha visto afectado a raíz de una serie de sanciones económicas que, a lo largo de las últimas décadas, han ralentizado su capacidad de acceder a recursos provenientes del mercado internacional. Así mismo, las múltiples agendas de apoyo y financiamiento que Irán mantiene en Medio Oriente (Gaza, Siria, Yemen, Irak), y en otros escenarios geopolíticamente relevantes para sus intereses (Ucrania, Rusia), han condicionado más las ayudas para Hezbolá, lo que obliga a esta organización a buscar otras alternativas de apalancamiento. Así las cosas, todas las fuentes de recursos, tanto legales como ilegales, son requeridas por Hezbolá para asegurar su financiamiento.

En este sentido, América Latina se ha convertido en el centro de gravedad de sus finanzas y de ampliación de su proyecto político, pues en esta región logra sortear los embates de los sistemas de inteligencia y control de las potencias occidentales. Las particularidades geográficas, sociales y políticas de varios Estados en la región son muy favorables para el desarrollo de un amplio portafolio de actividades ilegales, necesarias como fuente de recursos económicos para financiar, equipar, entrenar y facilitar la consecución de los objetivos estratégicos de Hezbollah. A esto resulta importante sumarle un entorno de poca presencia institucional en la región, donde Estados fronterizos presentan grandes dificultades para controlar los territorios convergentes. En muchos casos se ha logrado documentar la anuencia de autoridades locales para permitirles una capacidad operativa libre de presiones o escrutinios locales en algunos de sus centros operacionales a nivel local.

Adicionalmente, hay un desconocimiento generalizado de las autoridades en América Latina sobre las particularidades de esta organización, su ideología, su *modus operandi* y el nivel de riesgo como amenaza continental. Esta región ha estado mucho más familiarizada con otras formas de crimen organizado, en las que las motivaciones religiosas no juegan un papel fundamental.

Por consiguiente, América Latina es un destino relevante y atractivo para la consecución de objetivos criminales de gran envergadura. En este contexto, la República Bolivariana de Venezuela se destaca como un posible centro estratégico de Hezbollah a nivel regional, en medio de un complejo escenario geopolítico de expansión de intereses de potencias extracontinentales. En este sentido, la creciente consolidación de Hezbollah en Colombia podría comprenderse por su cercanía territorial con Venezuela y su papel como principal productor de cocaína a nivel internacional, de manera que el organigrama delincucional de la organización terrorista se conecta a ambos lados de la frontera por medio de dinámicas y economías ilegales.

Esta circunstancia repercute en el escenario de seguridad regional. Si bien es una zona sin grandes tensiones militares interestatales, ni dilemas de seguridad convencionales a gran escala, sí tiene graves problemas de violencia producto del crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo. Muchos de sus Estados carecen de control territorial absoluto sobre sus geografías y, por consiguiente, algunas de las fronteras más emblemáticas de la región son corredores estratégicos que facilitan el fortalecimiento y financiación de diversos grupos armados.

Se ha podido evidenciar la capacidad de Hezbollah para cometer actos de terrorismo en la región, especialmente en la década de los noventa. Lo que ha sido menos visible, y que es importante advertir, es su creciente involucramiento en actividades ilegales en la región. Como se ha mostrado a lo largo de esta investigación, los nexos y avances expansivos de Hezbollah en la región en el nuevo milenio no son casos aislados, sino que sugieren sistematicidad. Por eso, se debe reconocer a Hezbollah no solo

como un actor armado transnacional, sino como una organización transcontinental con un acelerado proceso de expansión, que ha convertido hoy en día a Latinoamérica en un teatro de operaciones significativo para el desarrollo de sus actividades. Si bien Hezbolá no es una amenaza existencial para los Estados latinoamericanos, sí constituye un factor de crimen, violencia, terrorismo e inseguridad, lo que requiere medidas para enfrentar la organización y bloquear las condiciones que han facilitado su propósito de ampliar sus actividades terroristas en el hemisferio.

Puede afirmarse que, para Hezbolá, América Latina se ha convertido en una nueva base de financiación, más que de acción armada. Sin embargo, esto no puede interpretarse como un factor decreciente frente a la posibilidad de comisión de actos de terrorismo, hechos de violencia política y promoción de campañas de inestabilidad según sus intereses y conveniencias. Por tanto, los sistemas de seguridad estatales de la región deben fortalecer sus estrategias de cooperación en inteligencia estratégica para mitigar las acciones violentas, criminales y terroristas. Además, los operadores de seguridad de los Estados deben calibrar sus definiciones sobre el terrorismo y las amenazas asociadas, de modo que puedan compartir conceptos, nociones y políticas que se traduzcan en la toma de decisiones coordinada para la seguridad hemisférica.

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

Janiel David Melamed Visbal es doctor en seguridad internacional, UNED (España); magíster en gobierno, seguridad nacional y contrterrorismo, Interdisciplinary Center-IDC (Israel); abogado y especialista en derecho penal, Universidad del Norte (Colombia). Director del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Universidad del Norte.

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

César Niño es doctor en derecho internacional, Universidad Alfonso X el Sabio, Madrid; doctorando en Estudios de Paz y Conflictos, Universitat Jaume I, Castelló (España); magíster en seguridad y defensa, Escuela Superior de Guerra (Colombia); y profesional en política y relaciones internacionales, Universidad Sergio Arboleda (Colombia). Es profesor asociado de la Universidad de La Salle, Bogotá.

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

María Eugenia Gómez Arias es estudiante de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia).

<https://orcid.org/0009-0002-3463-7643> - Contacto: gmariae@uninorte.edu.co

Referencias

- Akerman, Y. (2023, 29 de octubre). La operación de Hezbollah en Colombia. *Cambio*. <https://bit.ly/3T0Sgy9>
- Azani, E., & Karmon, E. (2018). El papel de Hezbollah en el conflicto actual entre Irán e Israel [documento de opinión, 89]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://tinyurl.com/3c{t9ut8d>
- Bargués, P., & Bourekba, M. (2022). *Wars by all means: The rise of hybrid warfare* (CIDOB Report, 8). <https://tinyurl.com/3e9c6mkz>
- Bassedas, M. (2009). *Hezbollah's identities and their relevance for cultural and religious IR* (ICIP - Working Papers 2009/4). <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1884127>
- BBC. (2018, 22 de mayo). Panama says new evidence shows 1994 plane crash 'terrorist' incident. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-44207991>
- Biddle, S. (2011). *Non state warfare: The military methods of guerrillas, warlords, and militias*. Princeton University Press.
- Byman, D., & McCaleb, E. (2023, 31 de julio). *Understanding Hamas's and Hezbollah's uses of information technology*. Center for Strategic & International Studies.
- Caforio, G. (2012). The concreteness of asymmetric war: Fragments of experience. *Connections*, 11(3), 21-40. <https://bit.ly/3mrJU6b>
- Capdevilla, C. (2022). Guerra híbrida: las nuevas tecnologías como instrumento de guerra. *Revista CEERI Global*, 1(2), 59-75. <https://tinyurl.com/yus77b8z>
- Cardozo, A., & Niño, C. (2023). Irán y Venezuela: del realismo periférico a la diplomacia resiliente (1999-2023). *Revista Relaciones Internacionales*, 1(96), 165-189. <https://doi.org/10.15359/ri.96-1.6>
- Caro, I. (2002). *Fundamentalismos islámicos: guerra contra Occidente y América Latina*. Editorial Suramericana.
- Caro, I. (2011). Presencia de movimientos chiítas en América Latina; su relación con los atentados de Buenos Aires (1992, 1994) y con el eje Caracas-Teherán. *Latin American Research Review*, 46(1), 177-193. <https://bit.ly/4c0nyOE>
- Clarke, C., & Smyth, P. (2017). The implications of Iran's expanding Shi'a foreign fighter network. *CTC Sentinel*, 10(10), 14-17. <https://bit.ly/3ZmdkBe>
- Cordesman, A., Sullivan, G., & Sullivan, W. (2007). *Lessons of the 2006 Israeli-Hezbollah War*. Center for Strategic and International Studies.
- Cornago, N. (2018). Paradiplomacy and protodiplomacy. En *The encyclopedia of diplomacy*. John Wiley & Sons. <https://doi.org/10.1002/9781118885154.dipl0211>
- DeVore, M., & Stähli, A. (2015). Explaining Hezbollah's effectiveness: Internal and external determinants of the rise of violent non-State actors. *Terrorism and Political Violence*, 27(2), 331-357. <https://doi.org/10.1080/09546553.2013.808194>
- DIMAR. (2022, mayo). *Informe de Inteligencia Portuaria*. Dirección General Marítima. <https://bit.ly/49QIV4F>
- Dumitrascu, A. (2016). El radicalismo islámico en América Latina. De Hezbollah al Daesh. *Boletín IEEE bie3*, 4, 1-13. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6029292>
- El-Husseini, R. (2010). Hezbollah and the axis of Refusal: Hamas, Iran and Syria. *Third World Quarterly*, 31(5), 803-815.
- Ezzedine, N., & Azizi, H. (2022, 14 de julio). Iran's increasingly decentralized axis of resistance. *Texas National Security Review*. <https://bit.ly/3YpvTmE>
- Ferrer, R. (2023, 13 de abril). *Caso Hamdar/Hezbollah: el cuidado de las formas impidió que Perú vuelva a la vanguardia contra el terrorismo*. Infobae. <https://bit.ly/4c2IEgr>

- Garrison, C. (2019, 18 de julio). Argentina designa a Hezbollah como organización terrorista, ordena congelar activos. *Reuters*. <https://reut.rs/3TjF2Oo>
- Gunneriusson, H. (2021). Hybrid warfare: Development, historical context, challenges and interpretations. *Icono 14. Revista de Comunicación y Tecnologías Emergentes*, 19(1), 15-37. <https://doi.org/10.7195/ri14.v19i1.1608>
- Hoffman, F. (2007). *Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars*. Potomac Institute for Policy Studies.
- Humire, J. M. (2020). Hezbollah's support network in Venezuela and ties to the Maduro regime. En *The Maduro-Hezbollah Nexus: How Iran-backed Networks Prop up the Venezuelan Regime* (pp. 5-10). Atlantic Council. <http://www.jstor.org/stable/resrep29477.5>
- Jones, M., & Bachmann, S. (2021). Syria: A hybrid war case study. *Journal of Military and Strategic Studies*, 21(3), 33-55. <https://ssrn.com/abstract=3939659>
- Kramer, M. (1998). Origins of terrorism. Psychologies, ideologies, theologies, states of mind. En W. Reich (Ed.), *The moral logic of Hizballah* (pp. 131-157). Woodrow Wilson Center Press.
- Kuznetsov, A. (2015). Theory and practice of paradiplomacy: Subnational governments in international affairs. En C. Bjola & M. Kornprobst (Eds.), *Routledge new diplomacy studies*. Routledge; Taylor & Francis Group.
- Lieberman, E. (2012). The Israel-Hezbollah rivalry. En *Reconceptualizing deterrence: Nudging toward rationality in Middle Eastern rivalries* (pp. 172-210). Routledge.
- Marcus, R. (2018). *Israel's long war with Hezbollah: Military innovation and adaptation under fire*. Georgetown University Press.
- Marín-Jiménez, I., Astudillo, C., & Knudson, A. (2022). *Criminalidad e ingobernabilidad en la triple frontera*. Flasco.
- Mockaitis, T. (1995). *British counterinsurgency in the post-imperial era*. Manchester University Press.
- Mumford, A., & Carlucci, P. (2023). Hybrid warfare: The continuation of ambiguity by other means. *European Journal of International Security*, 8, 192-206.
- Najžer, B. (2020). *The hybrid age: International security in the era of hybrid warfare*. I. B. Tauris.
- Neria, J., & Shapira, S. (2012). *Hezbollah: Profile of a terrorist organization*. Friends of Israel Initiative.
- Neumann, V. (2011). *The new nexus of narcoterrorism: Hezbollah and Venezuela*. Foreign Policy Research Institute.
- Niño, C., & Palma-Álvarez, D. (2021). Diplomacia terrorista del Estado Islámico en Trinidad y Tobago. Aproximación desde la geometría del terrorismo. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(33), 75-90. <https://doi.org/10.21830/19006586.657>
- Noriega, R. F., & Cárdenas, J. R. (2011). *La creciente amenaza de Hezbollah en América Latina*. American Enterprise Institute. <http://www.jstor.org/stable/resrep03113>
- Ottolenghi, E. (2023, 28 de octubre). *Hezbollah's terror threat in Latin America*. Foundation for Defense of Democracies.
- Perliger, A., & Palmieri, M. (2019). Mapping connections and cooperation between terrorist and criminal entities. *Studies in Conflict and Terrorism*, 45(5-6), 335-347. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2019.1678874>
- Raychev, Y. (2022). *Guerras híbridas como un nuevo desafío para la seguridad de los estados de la UE y la OTAN (2010-2020)*. Universidad de Granada.
- Rivas, O. (2023, 18 de abril). Terrorismo en aguas del Caribe: la peligrosa triple frontera de Hezbolá. *Panam Post*. <https://bit.ly/4bQXNjw>

- Rodríguez, A., Puente, M., y Trejos, L. (2018). *Análisis de la frontera Colombia-Venezuela*. Universidad del Norte.
- Rodríguez, E., Morales, R., Crescente, D., Cabello, M., & Paz, I. (2023). *La inteligencia artificial en la guerra híbrida como arma de desinformación* (Documento de Opinión 61). Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://bit.ly/3wzygv7>
- Rubin, U. (2006). Hizballa's rocket campaign against Northern Israel: A preliminary report. *Jerusalem Issue Brief*, 6(10). <https://www.jcpa.org/brief/brief006-10.htm>
- Rudner, M. (2010). Hizbullah terrorism finance: Fund-raising and money-laundering. *Studies in Conflict & Terrorism*, 33, 700-715. <http://dx.doi.org/10.1080/1057610X.2010.494169>
- Schorr, E. J. (2013). *Hezbollah & Iran in Latin America. A threat just beneath the surface*. International Institute for Counter-Terrorism (ICT). <http://www.jstor.org/stable/resrep09433>
- Seelke, C. R. (2020, 21 de febrero). *Venezuela: Overview of U.S. sanctions* (In Focus Report 10715). Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10715/29>
- Shaikh, S., & Williams, I. (2018, 5 de julio). *Hezbollah's missiles and rockets* [reporte]. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/hezbollahs-missiles-and-rockets>
- Solmaz, T. (2022). 'Hybrid warfare': One term, many meanings. *Small Wars Journal*. <https://bit.ly/3TjN7CI>
- UNODC. (2022). *Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos-SIMCI*. <https://www.unodc.org/colombia/es/simci/simci.html>
- Vasiliauskienė, V., & Stumbrys, V. (2023). Problematic aspects of the legal definition of hybrid warfare. *Public Security and Public Order*, 33, 142-153. <https://www.lituanistika.lt/content/103724>
- Washington Institute. (2023). *Hezbollah Worldwide Activity* [mapa interactivo]. <https://tinyurl.com/5fkwcddu>
- Williamson, M., & Mansoor, P. (2012). *Hybrid warfare: Fighting complex opponents from the ancient world to the present*. Cambridge University Press.
- Zandee, D., & Adája, S. (2023). *Countering hybrid threads. The role of joint expeditionary force*. Netherland Institute of International Relations.

Esta página queda intencionalmente en blanco



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

Volumen 22, número 45, enero-marzo 2024, pp. 153-174
<https://dx.doi.org/10.21830/19006586.1279>

La articulación de los litorales de Colombia como Zona Marítima Estratégica: un imperativo hidropolítico inaplazable

The articulation of Colombia's coastlines as a strategic maritime zone: an urgent hydro-political imperative

Carlos Enrique Álvarez-Calderón 

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Bogotá D.C., Colombia
carlos.alvarez@esdeg.edu.co

Andrés Julián Trujillo Rosero 

Academia Naval de Estudios Estratégicos, Bogotá D.C., Colombia
andres.trujillo.ro@armada.mil.co

Jorge Alfonso García Torres 

Academia Naval de Estudios Estratégicos, Bogotá D.C., Colombia
jorge.garcia.to@armada.mil.co

RESUMEN. Este artículo analiza la importancia estratégica de la hidropolítica en la actualidad a partir de la competencia entre grandes potencias en las zonas marítimas estratégicas más significativas, con el fin de comprender la posición geográfica especial que ocupa Colombia, sus desafíos y oportunidades, como punto intermedio de conexión entre el norte y el sur de América y con acceso a los océanos Atlántico y Pacífico. Para aprovechar su potencial geoestratégico, se plantea que el país debe reconectar sus litorales y desarrollar una conexión biocénica en el Chocó, como un imperativo hidropolítico prioritario, para establecer una Zona Marítima Estratégica que proyecte y desarrolle su poder geoestratégico en el sistema internacional actual.

PALABRAS CLAVE: Chocó; geopolítica; oceanografía; seguridad nacional; zona costera

ABSTRACT. This article analyzes the strategic importance of hydro-politics today based on the competition between big powers in the most significant strategic maritime zones, with the aim of understanding the special geographical position of Colombia, its challenges, and opportunities, as an intermediate point of connection between North and South America and with access to the Atlantic and Pacific oceans. To take advantage of its geostrategic potential, it is suggested that the country reconnects its coastline and develops a bi-oceanic connection in Choco, as a priority hydro political imperative, to establish a strategic maritime zone which plans and develops its geostrategic power in the current international system.

KEYWORDS: Choco; coastal zone; geopolitics; national security; oceanography

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 14 de diciembre de 2023 • Aceptado: 20 de marzo de 2024

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

Introducción

Los Estados valoran y protegen la capacidad de acceder al mar como un privilegio, pues este acceso implica obtener una ruta marítima que puede conectar con el resto del mundo, sin disponer de los recursos propios que los espacios marítimos podrían ofrecer para impulsar el crecimiento económico. Por ello, los Estados sin acceso al mar convierten esta necesidad en un imperativo hidropolítico¹ e implementan una geoestrategia² para lograrlo. Aquellos que ya tienen acceso miran más allá de sus costas y, por lo general, dirigen el interés nacional hacia la orilla opuesta por motivos de seguridad o de planificación futura. El desarrollo de un poder marítimo que permita proteger las líneas de comunicaciones marítimas (LCM) y el ejercicio de soberanía en todo el mar que pertenece al Estado (o en áreas internacionales que pueden afectar la propia zona marítima) se convierten, por ende, en parte integral de la defensa nacional para el resguardo de la supervivencia, la prosperidad y el desarrollo de un país.

Los Estados que no tienen acceso al mar de forma autónoma enfocan su política internacional en lograrlo, o al menos, en establecer condiciones que equilibren esta desventaja, ya que el dominio del mar fomenta el desarrollo nacional (Pruitt, 2000). Algunos países con una amplia extensión litoral e incluso con costas en dos mares, debido a circunstancias especiales, no parecen darse cuenta de su privilegiada situación y continúan enfocándose exclusivamente en su interior territorial, ignorando las oportunidades que brindan los espacios oceánicos.

Tal es el caso de Colombia. A pesar de estar ubicado estratégicamente en la esquina noroccidental de América del Sur, el país había ignorado en el pasado su presencia tanto en el Atlántico como en el Pacífico. Esto resulta incomprensible, ya que su litoral abarca 3000 kilómetros de costas, mientras que su área de mar territorial y zona económica exclusiva (ZEE) en ambos frentes marítimos equivalen a casi el 50 % de su extensión territorial.

La falta de atención a la gestión estratégica de su geografía, la carencia en identificar sus intereses permanentes y las constantes de comportamiento geohistóricas propias y de otros actores han llevado a Colombia a una infame tradición de pérdida gradual de sus activos territoriales³, ya que no ha tomado en cuenta dichos factores. Los planes de desarrollo y

1 Un “imperativo geopolítico” es un interés nacional vital de carácter geográfico que un Estado debe perseguir para la garantía de su seguridad, prosperidad y desarrollo; según Álvarez (2017), estos son “caminos no ideológicos, determinados por la geografía de un país y la de sus vecinos” (p. 373). En este caso, al tratarse de zonas marítimas y de acceso al mar, cabe referirse específicamente a imperativos hidropolíticos.

2 La geoestrategia puede llegar a definirse como la gestión estratégica de los imperativos geopolíticos. Si los imperativos geopolíticos establecen el fin, la geoestrategia establece cómo alcanzarlo.

3 Por ejemplo, a partir de una sentencia en 2012, si bien la Corte Internacional de Justicia ratificó la soberanía de Colombia sobre los territorios insulares de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (y 7 cayos que le disputaba Nicaragua), el control sobre una importante porción de una zona marítima colombiana al oriente del meridiano 82, es decir, aproximadamente 75 000 km² de espacio marítimo, le fue adjudicado a Nicaragua.

las políticas de seguridad y defensa del Estado colombiano han carecido de claridad, coherencia, continuidad y predictibilidad (Álvarez-Calderón et al., 2018). En consecuencia, para madurar geopolíticamente, Colombia necesita un enfoque estratégico de tipo “espacial” de los problemas nacionales, internacionales e intermésticos, que permita una proyección articulada de las capacidades de poder del Estado en la esfera regional y global.

No en vano, la importancia geopolítica y geoeconómica que ha adquirido la cuenca del Asia-Pacífico le ha dado a Colombia una posición geográfica privilegiada, lo que significa una gran oportunidad, sin desconocer que el Atlántico aún posee un peso significativo en la política y economía globales.

No obstante, existen otros elementos en juego que colocan a Colombia en el contexto de una dinámica compleja de conexiones entre los océanos Atlántico y Pacífico. Aunque Colombia no ha jugado un papel destacado en materia de relaciones internacionales y está en una posición periférica en cuanto a su impacto en la agenda global, se encuentra en la intersección de dos espacios geoestratégicos que, si se concretan, tendrán un impacto significativo en el sistema internacional en el corto plazo (Serbin, 2014). Asimismo, una plataforma geográfica idónea para la proyección de su influencia es su condición de país con acceso a dos frentes marítimos, por lo cual algunos lo llaman “país bioceánico”. No obstante, desde un punto de vista geopolítico, parece que la separación de ambos frentes marítimos ha llevado a Colombia a comportarse más como un Estado con salida al mar que como un país bioceánico.

Por consiguiente, el propósito de esta investigación es responder a la pregunta de si la característica geopolítica de tener dos frentes marítimos es suficiente para considerar a Colombia como un país bioceánico. Con esta investigación se busca contribuir en la comprensión de las causas y consecuencias que han impedido al país interconectar de manera autónoma sus dos espacios marítimos. Debido a la dificultad para obtener información que suele enfrentar este tipo de investigaciones, este artículo estuvo basado en un alto porcentaje de evidencia documentada que contribuye al conocimiento emergente sobre el tema.

El artículo se desarrolla de la siguiente manera: la primera sección aborda brevemente el proceso de colonización de Colombia por parte del Imperio español, y como este proceso se distingue del llevado a cabo por los españoles en otros territorios de América Latina; esto ilustra por qué los colombianos no desarrollaron desde un principio una conciencia marítima. La siguiente sección presenta las características geográficas que hacen propicio el desarrollo de un corredor bioceánico en Colombia que articule sus dos frentes marítimos, y propone como octavo imperativo hidropolítico de Colombia la constitución de una Zona Marítima Estratégica (ZME). Posteriormente, se explora desde las teorías de Mahan y Corbett la utilidad del concepto de ZME y se hace un análisis general de las ZME más importantes del mundo. Finalmente, en las conclusiones se sintetizan los principales hallazgos y sus implicaciones para Colombia.

Dos frentes marítimos... nada más

La conquista del territorio colombiano comenzó con varias expediciones, como la del adelantado Pedro de Heredia en 1533, y se extendió desde 1538 hasta 1540, con las incursiones de Jiménez de Quesada, Belalcázar y Robledo, quienes pasaron de las zonas costeras hacia el interior del actual territorio colombiano. En 1538, Gonzalo Jiménez de Quesada se vio obligado a ascender a la sabana cundiboyacense, debido a las condiciones adversas, como las altas temperaturas y las enfermedades tropicales, que enfrentó en su recorrido por la cuenca del río Magdalena, que dificultaban el asentamiento humano y el desarrollo de la actividad agrícola. En contraste, en las cercanías de la ciudad actual de Bogotá, se topó con un clima parecido al otoño madrileño y optó por establecerse allí, en la que sería la capital del futuro Virreinato de Nueva Granada.

Por lo tanto, los neogranadinos desarrollaron una visión muy limitada del mundo, porque desde el núcleo vital⁴ del país (localizado en el triángulo de oro que comprende la región andina entre Medellín, Bogotá y Cali) no se veían las fronteras y mucho menos los espacios marítimos. Esto determinó que el Estado colombiano se estableciera de forma contraria a como lo hicieron la mayoría de civilizaciones del mundo, tradicionalmente desde el mar hacia el interior; por el contrario, Colombia se construyó desde el interior hacia el mar.

A diferencia de la experiencia neogranadina, la mayoría de asentamientos españoles en el resto del continente americano se establecieron cerca de las áreas costeras, ya que el objetivo principal del colonialismo era la extracción de recursos naturales. Por ello, gran parte de la población y las actividades económicas se concentraron en las zonas costeras o sobre los principales ríos. Así se crearon numerosas ciudades portuarias sobre la América española (y portuguesa), como Veracruz, Santo Domingo, Cartagena, el Callao, Viña del Mar y Salvador de Bahía.

Desde entonces, los territorios costeros en Suramérica han revestido una importancia estratégica en términos políticos y económicos, por lo cual suelen tener una alta densidad poblacional, como lo atestiguan la mayoría de las grandes ciudades en América Latina que se encuentran cerca de la costa o directamente sobre ella⁵. En efecto, y con la excepción de México, Colombia y los dos países carentes de salida al mar en Sudamérica (Bolivia y Paraguay), más de tres cuartas partes de la población latinoamericana vive en los 100 kilómetros más cercanos a la costa.

4 El núcleo vital hace referencia a la zona donde se ubican los poderes del Estado y desde donde emana el poder hacia las fronteras y fuera de ellas. Generalmente se encuentra formado por varios núcleos pequeños, que al unirse forman el corazón (*heartland*). En la mayoría de los casos se localiza en la parte central del espacio político donde se concentra la mayor capacidad cultural, económica, política y militar de un Estado (Álvarez et al., 2018).

5 Tal es el caso de Barranquilla, Guayaquil, Lima, Valparaíso, Buenos Aires, Montevideo, Río de Janeiro, Salvador de Bahía, Recife y Fortaleza, entre otras.

Aunque los colombianos en general no se han caracterizado por poseer una cultura marítima, Colombia es en clave geopolítica un país insular, ya que limita al norte con el mar Caribe, al occidente con el Pacífico, al sur con el río Amazonas y al oriente con el río Orinoco. No obstante, menos del 15 % de su población vive en el litoral Pacífico y Caribe, dado que la sociedad colombiana desarrolló comunicaciones terrestres, en detrimento de las fluviales y marítimas.

Es decir, en un sentido espacial, los colombianos han sido gente de montaña, que siguen las cuencas de los ríos solo para explotar sus tierras fértiles y no para aprovechar su conectividad con el mar y con el mundo (Bahamón, 2016). La región Caribe está conformada por los departamentos continentales de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre, y el departamento insular de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; en conjunto, representan el 11,6 % del territorio nacional. En 2023, la población representó el 22 % del total nacional y aportó el 15 % del PIB (DANE, 2023).

El Caribe colombiano posee bahías propicias para la actividad naviera, y se puede conectar por vía fluvial con el resto del territorio colombiano, a través de ríos como el Magdalena y el Cauca. Empero, y a pesar de su doble condición de Estado continental e insular⁶, Colombia solo comenzó a percibir hace poco la importancia que tiene el Caribe para los intereses nacionales. Como se ha mencionado, la circunstancia de que el poder político y económico se concentrara desde los albores de la vida republicana en el interior del país, junto a la tendencia de considerar la periferia nacional como “territorios de misiones”, imprimió en la población colombiana una aguda mentalidad continental y una apreciación “ageográfica” del entorno.

Sin embargo, a partir de la administración de López Michelsen, cuando Colombia se hizo pionera de las delimitaciones marítimas en el continente, la sociedad tomó conciencia de que su jurisdicción y soberanía se extendía a áreas que casi duplicaban la dimensión territorial que figuraba entonces en los textos de geografía y que tenía como vecinos Estados que antes se consideraban remotos y distantes (Uribe, 1991).

Por su parte, la región Pacífica de Colombia está conformada por los departamentos del Chocó, Valle del Cauca (Buenaventura), Cauca y Nariño. Está compuesta a su vez por tres entidades geográficas: el océano Pacífico, las islas y el Andén Pacífico. El océano Pacífico colombiano cubre una superficie de 339 100 km², que representa el 16,4 % de la geografía nacional (Romero, 2015).

Aunque el litoral del Pacífico colombiano, que corresponde a casi la mitad del litoral del país (45 %), tenía una gran oportunidad comercial debido a su proximidad al istmo de

6 En total, Colombia cuenta con 74 islas mayores, la mayoría de las cuales se encuentran en la región Caribe del país, como el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el archipiélago del Rosario (que contribuye con más de 30 islas), el archipiélago de San Bernardo, la ciénaga de Santa Marta, las islas Tierra Bomba, Barú, Fuerte y Tortuguilla. En el océano Pacífico destacan el archipiélago de Gorgona y Gorgonilla, así como el islote de Malpelo.

Panamá, se vio atado a una lógica colonial extractivista en el interior del Andén Pacífico, donde, dadas las condiciones geográficas, los colonos no tuvieron intenciones de asentamiento más allá de unas colonias extractivas que ofrecieran la oportunidad de fortuna rápida y posterior migración a lugares más saludables. Por ello, no mostraron mayor interés por transformar su entorno económico, a pesar de que:

Desde la Colonia, la Independencia e incluso en las guerras civiles de finales del siglo XIX, la costa pacífica colombiana fue parte de intereses de comerciantes, corsarios piratas y fuerzas independentistas que luchaban por controlar los pequeños puertos y las rutas marítimas comerciales que llegaban de Panamá y salían a Perú y a Chile. (Armada Nacional, 2011, p. 42)

Por lo tanto, si bien Colombia cuenta con dos frentes marítimos, el Estado no ha logrado desarrollar su potencialidad bioceánica, ni el mar ha influenciado su vida y su destino, porque sus litorales no han sido atravesados por líneas de comunicación en los puertos, que los unan entre sí, de costa a costa y de manera autónoma, sin necesidad de ingreso al interior del país. Si bien la mayoría de imperativos geopolíticos inmediatos para Colombia están dentro del continente, un imperativo geopolítico fundamental para que Colombia gane estatura estratégica es ocupar los “espacios vacíos”⁷ en el mar territorial colombiano, así como en sus litorales (Álvarez-Calderón, 2017), con miras a una articulación plena del territorio nacional, la integración con sus vecinos y una adecuada inserción en el escenario internacional.

Bajo esta perspectiva, Colombia no parece ser efectivamente un país bioceánico, por cuanto no ha logrado articular convenientemente sus dos frentes marítimos, teniendo en cuenta que la geografía es neutra y las ventajas que pueden brindar no son inmediatas, sino que dependen de que se den los medios y la voluntad en el país para explotarla (Bolívar, 2012). En otras palabras, desde el punto de vista geopolítico, Colombia será un país bioceánico en la medida en que tenga la capacidad de conectar ambos espacios marítimos a través de corredores bioceánicos.

Un corredor bioceánico en Colombia

Desde el principio de la Colonia, aprovechar las características de estrechez de la superficie terrestre del subcontinente centroamericano para la circulación de bienes entre la costa Atlántica y la del Pacífico fue un imperativo hidropolítico para la Corona española. En efecto, los varios estrechos terrestres desde México hasta el golfo del Darién (de entre 100 y 200 km de ancho) se convirtieron en arterias de comercio que materializaron el sueño europeo de

7 Los espacios vacíos se refieren a las zonas de territorio donde existen pocas perspectivas para el asentamiento humano en masa o la actividad económica formal, por lo cual son generalmente zonas desprovistas de población y sin control efectivo del Estado.

conectar el Viejo Mundo y los mercados asiáticos sin depender de la intermediación musulmana por la tradicional Ruta de la Seda.

En el norte de Centroamérica, las riquezas provenientes de las colonias españolas de las Filipinas llegaban a Acapulco por barco y se transportaban en mulas atravesando el actual territorio mexicano hasta el puerto de Veracruz en la costa caribe, para continuar su travesía por mar hasta España⁸. En el sur, entre tanto, el istmo de Panamá se convirtió en un importante centro logístico para extraer riquezas de las posesiones que los españoles tenían en el virreinato del Perú (minas de plata de Potosí), las cuales eran desembarcadas en ciudad de Panamá y atravesaban el istmo a lomo de esclavos y bestias hasta Colón. Siglos después surgiría la idea de establecer un paso transístmico por vía fluvial que daría forma al Canal de Panamá.

Ya en el siglo XX, luego de la lamentable pérdida de Panamá en 1903, cobró vital importancia la cuestión de la conexión férrea o fluvial de los frentes marítimos de Colombia. Sobre todo, por la necesidad de superar los históricos problemas de articulación del territorio, que, junto con la ausencia del Estado, han facilitado la consolidación de actores armados irregulares en muchas zonas marginadas de la geografía nacional. En respuesta a este problema, una iniciativa geoestratégica para ocupar paulatinamente los “espacios vacíos” del territorio nacional fue la creación de la Base Naval de Bahía Málaga.

La bahía de Málaga fue descubierta desde los comienzos de la Conquista. El Pacífico colombiano fue primero explorado por Vasco Núñez de Balboa, quien, al atravesar el istmo del Darién en 1515, descubriría el océano Pacífico; luego por Francisco Pizarro, quien recorrería el litoral en 1525, desde Panamá hasta la costa del Ecuador. Pero otro sería quien posteriormente descubriría la bahía:

En 1540 el Adelantado Pascual de Andagoya, en su recorrido inicial de la costa Pacífica colombiana, se detuvo en el trayecto que realizaba entre las bocas del San Juan y la bahía de Buenaventura. Parece que ese fue precisamente el descubrimiento de una bahía que nombró como De la Cruz y que posteriormente se llamó Málaga. (Armada Nacional, 2011, p. 41)

Geográficamente, la bahía de Málaga, con su cercanía al Canal de Panamá y su equidistancia con los países vecinos, la convertiría en un punto privilegiado para comunicar al país con el resto del mundo, al menos en el “papel”; en realidad, las complicadas condiciones que presentaban las áreas tropicales y selváticas del Pacífico colombiano no facilitaron el desarrollo ni el conocimiento marítimo de esta región, por lo que el país centralizaría sus esfuerzos en realizar la actividad comercial con el extranjero a través del mar Caribe.

8 Los galeones españoles eran atacados por piratas en el mar de las Antillas o al salir del estrecho de Florida, lo que obligó al Imperio español a implementar un sistema de convoyes protegidos apoyados por los puertos fortificados, como Cartagena de Indias, La Habana y San Juan de Puerto Rico.

Efectivamente, “usó como vía de acceso el río Magdalena y algunas vías terrestres construidas a lo largo de los valles y cordilleras que corrían en dirección sur norte, algo mucho más fácil que atravesarlas para llegar al Pacífico” (Armada Nacional, 2011, p. 43).

Sin embargo, al agotarse el potencial que aparentaba otorgar Buenaventura, la actitud visionaria del presidente Belisario Betancur (1982-1986) y de su ministro de Defensa daría paso a la construcción de una base naval en la bahía de Málaga, por varias razones. Una de ellas eran ciertas exigencias de interés estratégico militar, ya que, si bien el Canal de Panamá se mantiene abierto y el Estado colombiano posee algún privilegio de paso por este cuello de botella, “geoestratégicamente no deja de ser un punto débil ante la ocurrencia de un desastre natural que impida su utilización, o de un ‘bloqueo’ de perfil político de origen vecinal, regional, continental o mundial. Este aspecto de por sí, señalaba la necesidad de tener en cada océano una Fuerza Naval capaz de defender la jurisdicción marítima de Colombia” (Armada Nacional, 2011, 62).

Pero Málaga también se pensó como polo de desarrollo de la región Pacífica. En ocasiones, cuando los Estados identifican, en su concepción geopolítica, la dificultad de irradiar la influencia de su *heartland* sobre su inmenso *hinterland*, dan vida a núcleos secundarios. Colombia lo intentaría de manera tímida con polos de desarrollo como Marandúa en la Orinoquia y Bahía Málaga en el Pacífico. Pero esta base no puede, por sí sola, ser el motor del desarrollo del Andén Pacífico.

No puede decirse que Colombia, como casa de esquina, tiene una ventaja geográfica por el hecho de poseer salida a ambos océanos; esto solo puede hacerse realidad cuando las vías existentes permitan esa salida y la intercomunicación. Cuando Colombia perdió el istmo de Panamá, perdió gran importancia geopolítica, pero la podría suplir con la existencia de una red vial o fluvial o una combinación de ambas que uniera los dos litorales en el Urabá chocoano. Esto, a su vez, permitiría vencer el aislamiento secular de los chocoanos (Bahamón, 2016).

La falta de infraestructura en el país es más notoria en el noroccidente, una de las regiones más importantes del país, donde se sitúa el departamento del Chocó, el único departamento colombiano con dos océanos. Si se observa el mapa de América, es fácil darse cuenta que las mayores posibilidades geopolíticas, geoestratégicas y económicas para la conexión de los dos océanos en el continente se encuentran en la región del Darién colombiano.

Ubicado entre la cordillera Occidental y la serranía del Baudó (que es la sierra del Pacífico colombiano y de Panamá), se encuentra el río Atrato. Con una longitud de 750 km, es la principal ruta navegable del Chocó (560 km navegables). Se origina en los farallones del Citará y se extiende hasta el golfo de Urabá. En su valle se encuentran Bojayá, Medio Atrato, Murindó, Vigía del Fuerte y Quibdó. Por su parte, el río Truandó, con una longitud de 120 km, surge en las montañas del Baudó y es un afluente del río Atrato. El esfuerzo por conectar ambos ríos a través de la serranía del Baudó llevó al diseño del proyecto del Canal

Atrato-Truandó⁹, una vía hidrográfica que sirviera de paso interoceánico entre Tarena (ubicada en el golfo de Urabá sobre el Caribe) y Curiche (ubicada en la bahía Humboldt sobre el Pacífico colombiano).

Ya en 1513, Balboa pensó en utilizar los ríos del Darién para pasar de una costa a otra; pero los conocimientos topográficos, geológicos y climáticos eran escuetos; los recursos técnicos, muy limitados, y las poblaciones autóctonas, esclavizadas y muchas veces hostiles. En 1789, Antonio Caballero y Góngora, arzobispo y virrey de la Nueva Granada, si bien afirmaba que todo se podía obtener de Panamá y el río Chagres, consideraba que sería mucho más beneficioso si se pudieran comunicar las cabeceras de los ríos San Juan y el Atrato del Chocó. Después, Alexander von Humboldt hizo referencia al canal y Francisco José de Caldas predijo que el territorio del Darién abriría las conexiones entre los océanos Pacífico y Atlántico. En 1822, Simón Bolívar se preocupó por el canal del Chocó y envió una descripción de los ríos Atrato y San Juan, acompañada de un mapa topográfico, a las autoridades.

En 1857, el Congreso de los Estados Unidos aprobó una ley que establecía investigaciones sobre la posibilidad de unir las aguas del Atlántico y Pacífico a través de los ríos Atrato y Truandó. En 1870, una comisión navegó por los ríos Atrato, Truandó y Napipí, y en 1946, la Tropical Oil Co. también llevó a cabo un estudio topográfico de la ruta Atrato-Truandó (Porrás & Andrade, 2020).

No obstante, uno de los intentos más serios para la puesta en marcha de un canal bioceánico en territorio chocoano se llevó a cabo durante la administración del presidente Guillermo León Valencia. El ministro de obras públicas de la época, Tomás Castrillón, presentó al Congreso la Ley 50 de 1964, en la cual se autorizaba al Gobierno de Colombia elaborar estudios de factibilidad técnica y económica para un canal interoceánico por la hoya del río Atrato y a través de la serranía del Baudó. Posteriormente, una comisión de estudios norteamericana presentó en 1966 un proyecto conocido como el Plan de los Dos Grandes Lagos, utilizando el embalse del Atrato y del San Juan. Después de este segundo intento, que no tuvo mucho impacto, se emitió la Ley 53 del 28 de diciembre de 1984, que estableció la construcción del canal Atrato-Truandó.

La idea de un canal sustituto al de Panamá en Colombia resulta hoy en día casi imposible, debido al potencial daño ambiental que causaría. Sin embargo, la idea de los puentes terrestres interoceánicos parece convertirse en la opción más viable tanto en el plano ambiental como económico. A esto se suma la importancia geopolítica que representaría para Colombia disponer de esta ruta y las implicaciones geoestratégicas respecto a su poder naval. Una de las iniciativas orientadas a lograr la conectividad colombiana de ambos océanos fue el “Megaproyecto Geoestrategia Nueva Colombia”, que posteriormente se conoció como proyecto Arquímedes. Con este proyecto se buscaba superar la dificultad de integrar los dos océanos y brindar a Colombia la opción de recuperar geopolíticamente la posición

9 De una longitud de 140 kilómetros, con 28 metros de profundidad y un ancho de 150 metros.

que perdió con la disgregación del istmo de Panamá de su territorio. El proyecto proponía un puente terrestre interoceánico de 385 kilómetros que conectase Tribugá en el Pacífico con la costa de Tarena en el golfo de Urabá. Asimismo, el Plan Maestro Fluvial de 2022 contempló la posibilidad de un proyecto de transporte intermodal entre Quibdó (río Atrato) e Istmina (río San Juan) (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

Pero el aprovechamiento fluvial en el Chocó también sería propicio para alcanzar el objetivo de que Colombia sea realmente un país bioceánico:

El departamento del Chocó posee dentro de ese pandemónium de errores que es nuestra división política, una afortunada delimitación. Dos ríos que casi se tocan en su nacimiento forman su columna vertebral y le abren camino hacia los dos mares. Lo delimitan el mar y altísimas cordilleras, dándole un aspecto de unidad cerrada. (Londoño, 1978, p. 25)

El General Londoño se refería así al río Atrato, que corre hacia el Atlántico, y al río San Juan, que corre hacia el Pacífico, así como al océano Pacífico y la cordillera Occidental, respectivamente. La delimitación del Chocó está dada por el océano Atlántico al norte, el océano Pacífico al occidente, la cordillera Occidental por el oriente, y el río San Juan y su delta por el sur (Figura 1).



Figura 1. El callejón geográfico del San Juan-Atrato.

Fuente: Geoactivismo.org

Ciertamente, la unificación del sistema fluvial Atrato-San Juan mejoraría enormemente la utilidad de la región chocoana y también facilitaría la integración política y económica de los litorales del país en el Caribe y el Pacífico. Se hace necesario destacar que el envío de mercancías por vía fluvial o marítima es mucho más barato que por medios terrestres; el costo del transporte a través del agua es de aproximadamente 10 a 30 veces más barato que por tierra. Este simple hecho hace que los países con opciones robustas de transporte fluvial sean extremadamente ricos en capital en comparación con países limitados solamente a las opciones de comunicación vial o incluso férrea. Esta es la razón principal de que las principales potencias económicas de los últimos cien años hayan sido Alemania, Francia, Reino Unido, China y Estados Unidos, quienes han utilizado estratégicamente para su provecho los ríos y su conectividad al mar.

Por ende, tomando en consideración el concepto de *hidroestrategia*, que podría definirse como “la aplicación del Poder Nacional para lograr objetivos en la seguridad nacional que estén relacionados con las fuentes y/o reservas de agua del Estado” (Uribe, 2016, p. 325), vale la pena explicar brevemente por qué se hace énfasis en los ríos navegables, en contraposición a las costas. En primer lugar y por definición, los ríos navegables sirven al doble de la superficie de terreno que una costa (los ríos tienen dos bancos, uno a cada lado, las costas solo uno). En segundo lugar, los ríos no están sujetos a las fuerzas de la marea, lo que facilita en gran medida la construcción y mantenimiento de la infraestructura de apoyo. En tercer lugar, las mareas tormentosas a menudo acompañan a las tormentas oceánicas, que obligan a la evacuación de los puertos oceánicos. Nada de esto elimina la utilidad de los puertos costeros, pero en términos de la capacidad de generación de capital, las regiones costeras ocupan un segundo lugar en comparación con las tierras con ríos navegables (Álvarez-Calderón et al., 2017).

La oceanopolítica trata sobre “la dependencia espacial existente entre la posición de los Estados con el Océano”:

Es así como, aquellos Estados marítimos que entienden que su realidad estratégica debe orientarse a su relación con el mar, se valen de la oceanopolítica como herramienta para alcanzar los objetivos del Estado, ya que actualmente, no miran al mar como un recurso solamente, sino como un sistema mediante el cual se pueden administrar y manejar un conjunto de recursos que potencian el desarrollo de un Estado. (Uribe, 2016, p. 300)

Actualmente, los siete imperativos hidropolíticos para Colombia son los siguientes (Álvarez-Calderón et al., 2017, 2017; Álvarez-Calderón & Namen, 2018):

1. Proteger y conservar el núcleo vital hidropolítico del Estado;
2. Habilitar el *hinterland* hidrográfico del Pacífico y de la cuenca del río Atrato;
3. Habilitar el espacio vital hidropolítico de Colombia, que comprende las vertientes hidrográficas de la Amazonía y la Orinoquía;

4. Ocupar los espacios vacíos hidropolíticos de Colombia;
5. Utilizar la vertiente hidrográfica del Catatumbo como instrumento de proyección de poder económico y cultural del Estado colombiano hacia Venezuela;
6. Vigilar a los actores al margen de la ley que puedan ejercer control y efectuar prácticas nocivas sobre los recursos hidrográficos del Estado; y
7. Proyectar el poder marítimo y aéreo en la Antártida para la salvaguarda de los intereses colombianos en el Polo Sur.

En este sentido, aquí se quiere proponer como octavo imperativo hidropolítico para Colombia *la constitución de una Zona Marítima Estratégica (ZME) que articule los dos espacios marítimos bajo soberanía colombiana, mediante un corredor bioceánico en el Chocó*. Esto se justifica porque, cuando Colombia logre articular sus dos frentes marítimos a través de un corredor bioceánico en el Darién colombiano, se convertirá en un Estado poderoso, estable y ampliamente desarrollado, inclusive con aspiraciones hegemónicas regionales. Existen en nuestro país todas las condiciones geopolíticas para serlo, tan solo falta maduración espacial, adquisición y desarrollo de los espacios indispensables para lograrlo. Esto será posible a través de la colonización racional del Chocó y el andén del Pacífico colombiano, para lo cual se necesita establecer un “destino manifiesto” propio que marque el derrotero de la direccionalidad del país a mediano y largo plazo: la inclusión sistémica de Colombia como actor fundamental del eje Atlántico-Pacífico.

Mahan, Corbett y las Zonas Marítimas Estratégicas

Los mares siempre han desempeñado un papel fundamental en la configuración del destino de los Estados. La comprensión de la estrategia marítima de estos ha estado influenciada por teóricos navales como el Almirante Alfred T. Mahan y Sir Julian Corbett. La teoría de Mahan (1894) gira en torno a la idea central de que el control del mar es esencial para la prosperidad y la seguridad nacional del Estado. Mahan (1894) argumenta que la grandeza de una nación está directamente ligada a su control sobre rutas marítimas vitales, ya que controlar esas rutas marítimas garantiza el flujo comercial y asegura el acceso a los mercados globales, lo que proporciona una ventaja estratégica sobre inmediatos o distantes competidores.

En este orden de ideas, Mahan (1894) enfatiza la relación simbiótica que existe entre el poder naval y la fuerza económica. Una armada poderosa, argumenta, no solo salvaguarda los intereses nacionales, sino que también facilita la expansión económica del Estado al proteger las rutas comerciales marítimas. Asimismo, subraya la importancia de las bases marítimas estratégicas, que sirven como posiciones avanzadas para proyectar el poder naval del Estado; según Mahan (1894), estas bases permiten ejercer influencia sobre regiones distantes y proteger sus intereses marítimos.

La teoría de Mahan (1894) sigue siendo relevante en la geopolítica contemporánea, donde los Estados luchan por asegurar sus intereses marítimos en un mundo hiperconectado.

Entonces, en una era de globalización, el énfasis en asegurar las rutas marítimas se alinea con las ideas de Mahan (1894). Los Estados invierten en capacidades navales para proteger pasos marítimos críticos, como el Canal de Suez y el Canal de Panamá, por ejemplo, asegurando el flujo ininterrumpido del comercio global. De igual manera, la idea de Mahan de la proyección del poder naval a través de bases estratégicas sigue siendo pertinente. En el contexto moderno, los Estados establecen bases navales en regiones clave para extender su influencia y responder rápidamente a los desafíos geopolíticos emergentes.

Corbett (1911) también ha contribuido al desarrollo de la estrategia marítima de los Estados. Por ejemplo, su teoría sentó las bases para la comprensión de la importancia de controlar las LCM. Y su énfasis en asegurar las LCM se alinea con las preocupaciones contemporáneas sobre la salvaguarda de rutas marítimas vitales para la economía y las operaciones militares. Es por ello que los Estados con importantes intereses marítimos invierten en capacidades navales para proteger sus LCM y garantizar el flujo continuo de bienes y recursos.

Además, 223 sistemas de cables submarinos, que transmiten el 99 % de los datos transoceánicos, serpentean a través del océano como lo hacen los ferrocarriles por tierra. Sus estaciones de aterrizaje son nodos críticos que vinculan la conectividad global y el entorno marítimo. Los cables de fibra óptica se han tendido a lo largo de las mismas rutas que los cables coaxiales, que coincidían con las rutas anteriores de los cables telegráficos, que a su vez coincidían con los límites del Imperio británico. Esto es lo que Nicole Starosielski (2015) denomina la “fijeza histórica de la infraestructura de comunicaciones” (p. 20; traducción propia): en cada una de estas áreas, las corrientes económicas, comerciales (lícitas e ilícitas), militares y de información se superponen y están vinculadas a patrones históricos de tráfico marítimo y económico.

Asimismo, Corbett (1911) enfatiza la importancia de asegurar las ZME para establecer control marítimo, proteger rutas comerciales y garantizar la seguridad nacional. Una ZME es cualquier área marítima cuya toma, retención o control permite influir sobre el tráfico, flujo o maniobra de embarcaciones militares y civiles, comercio lícito e ilícito, recursos naturales y redes de comunicación. En este orden de ideas, Corbett (1911) introdujo el concepto de “dominio del mar” afirmando que el control de las comunicaciones marítimas es crucial para el éxito estratégico de un Estado, por lo que la atención debería centrarse en controlar las ZME, en lugar de participar en batallas navales decisivas.

Pues bien, la mayoría de los lugares geoestratégicos más relevantes en la actualidad implican acceso e influencia hacia una ZME. Persisten algunos escenarios familiares, como el estrecho de Malaca o el Canal de Suez, mientras que otras ZME se están transformando de forma intencionada, como la construcción por parte de la República Popular de China (RPC) de islas artificiales en el mar de la China meridional, o de forma no intencionada, como la habilitación del mar Ártico como resultado del cambio climático.

La mayoría de las veces, aunque no siempre, las ZME consisten en áreas marítimas que también son litorales, es decir, se encuentran a lo largo de la costa. Pues bien, existen 356 000 km de costa en el mundo (casi nueve ecuadores); de esta extensión, el 57 % es canadiense. Del 43 % restante, Rusia posee un tercio (con un total de 37 653 km), Estados Unidos posee una quinta parte (con 19 924 km) y la RPC tiene poco menos de una séptima parte (con 14 500 km). Además, la RPC, Rusia, Canadá y los Estados Unidos poseen muchas islas en las aguas circundantes.

Y si la tendencia del calentamiento global continúa, gran parte de la costa ártica de Rusia, Estados Unidos y Canadá se convertirán en opciones confiables para puertos, bahías y rutas comerciales en el futuro cercano, por lo cual el conjunto de posibles ZME no hace más que crecer. Cabe señalar que el 60 % de la población mundial vive a menos de 60 km de la costa, y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) pronostica que esta proporción aumentará al 75 % en las próximas dos décadas, a medida que se viabilicen más kilómetros de costa para las actividades económicas (ONU, 2023)¹⁰.

La teoría de Corbett (1911) sigue siendo relevante en la geopolítica contemporánea, dado que los Estados continúan compitiendo por asegurar sus imperativos hidropolíticos. Por consiguiente, las ZME identificadas por Corbett (1911), como los cuellos de botella, las LCM y las ZEE, son componentes críticos de las estrategias marítimas modernas. En efecto, el concepto de ZEE, tal como lo reconoce la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS), se hace eco de las ideas de Corbett sobre el control de áreas más allá de las aguas territoriales, por lo cual los Estados hacen valer estratégicamente sus derechos en estas zonas para proteger los recursos marinos y ejercer influencia sobre los espacios marítimos. Los cuellos de botella, como el estrecho de Ormuz, son ZME donde el control puede tener importantes implicaciones geopolíticas; en consecuencia, los Estados se esfuerzan por garantizar la seguridad de estos estrechos pasos para mantener el comercio marítimo ininterrumpido. En conclusión, la relevancia actual de la teoría de Corbett (1911) subraya la importancia duradera de las ZME en la configuración del panorama geopolítico.

Podría decirse que el estrecho de Malaca es el cuello de botella más importante del mundo, y su importancia geográfica y estratégica ha atraído la atención mundial, en particular de India, China, Japón y los Estados Unidos. Más de 15 millones de barriles de petróleo al día pasan por el estrecho de Malaca, incluido más del 80 % de las importaciones de petróleo

10 Más del 80 % de los recursos oceánicos se encuentran en la plataforma continental. De las 23 megaciudades del planeta, 16 se encuentran en la región costera y su población está aumentando a un ritmo de alrededor de un millón de habitantes diariamente. Casi siempre, el crecimiento de estas ciudades se debió a un puerto protegido para barcos que buscaban comercio, recursos o proporcionaban una válvula de alivio para la superpoblación. Las ciudades costeras con frecuencia facilitan el acceso tanto al interior como al exterior a través de un sistema fluvial importante y abundantes fuentes de proteína animal en el mar. En la actualidad, las costas juegan un papel importante en el impulso del turismo, la industria de mayor crecimiento del mundo.

de China (Stavridis, 2017). Solo el estrecho de Ormuz, situado en el extremo opuesto del océano Índico, ve pasar más barriles por volumen, contribuyendo con el 30% del suministro mundial. Por ello, la interrupción en Malaca podría forzar desvíos a través del estrecho de Sunda, el estrecho de Lombok o incluso al sur de Australia.

El valor de los estrechos de Malaca y Ormuz aumentará en las próximas décadas a medida que el comercio y la conectividad continúen expandiéndose en toda la región, lo que subraya la importancia de la relación de Estados Unidos con India. Afortunadamente, al lado noroeste del estrecho, en Tailandia, Estados Unidos tiene un tratado de defensa mutua, y en Singapur tiene un socio estratégico vital y de largo plazo en la entrada este del cuello de botella. Las relaciones de Estados Unidos con Indonesia también se estrechan cada día más. Aun así, las fuerzas navales de los Estados Unidos carecen de la capacidad rutinaria para operar de manera persistente en la región.

Por su parte, el Canal de Panamá sigue siendo estratégicamente importante y continúa contribuyendo al poder global de Estados Unidos. Gracias a que se amplió recientemente, ahora permite el paso de barcos tres veces más grandes. En efecto, los envíos de gas natural y petróleo aumentaron desde Texas, lo que benefició directamente a la economía estadounidense. Sin embargo, para 2014, existía la posibilidad de inversión china en un canal de Nicaragua para competir con el Canal de Panamá. La construcción fracasó cuando el magnate chino que lo apoyaba perdió su financiación, mientras que Panamá estableció lazos diplomáticos con China al abandonar los lazos con Taiwán. El éxito diplomático de China en este caso ilustra cómo sus intereses geopolíticos pueden converger a miles de kilómetros de distancia. Esa misma conectividad se puede aprovechar contra adversarios del mismo nivel.

Dado que las ZME son, en muchos sentidos, un remolino de riqueza, los piratas tienden a acechar en esas áreas. El aumento del tráfico, junto con la inestabilidad regional de países como Venezuela, Malasia e Indonesia, ha provocado un resurgimiento de la piratería. Por ejemplo, el estrecho de Bab-el-Mandeb, entre Yibuti y Yemen, que separa el mar Rojo del golfo de Adén, es un refugio para los piratas. Operando principalmente desde Somalia, estos actores criminales ya han obligado a las armadas del mundo a dedicar activos considerables a proteger el libre flujo de comercio a través de la región, incluidos los cables submarinos. Además, el conflicto en curso en Yemen amenaza la seguridad del transporte marítimo, ya que los rebeldes hutíes atacaron un petrolero saudí e incluso buques de guerra de la Marina de los EE. UU. La piratería no es nada nuevo, y dada la confluencia de fuerzas, no sorprende encontrar piratas en y alrededor de terreno marítimo clave.

Por otro lado, los expertos predicen que puede haber veranos sin hielo para 2040. En este sentido, el océano Ártico podría emerger pronto como una nueva ruta de tránsito estratégica, con más naciones prestando atención a sus rutas marítimas, para ahorrar un tiempo valioso en el envío de carga desde Asia a Europa optimizando el tiempo y la distancia entre puertos. La competencia aumentará en nuevas ubicaciones para tender cables de internet de alta velocidad para reducir la latencia entre los centros. Además, los reclamos territoriales se

superponen a medida que se reduce la distancia geopolítica típica entre competidores. En su punto más angosto, el estrecho de Bering, que separa Alaska y Siberia, tiene solo 88 km de ancho y aumentará en importancia a medida que el cambio climático abra el paso del Noroeste para el transporte marítimo constante. Estados Unidos y Rusia propusieron recientemente medidas de enrutamiento de barcos para resolver este creciente comercio ártico. Sin embargo, al mismo tiempo, Rusia acaba de realizar un importante ejercicio militar en el mar de Bering y también participó en un ejercicio a gran escala con China en la región.

Es importante destacar que todos estos cuellos de botella marítimos tienen islas, que son terreno marítimo inherentemente clave, dentro y alrededor de ellos. Las islas dificultan la maniobra de las fuerzas navales y ofrecen oportunidades para que las fuerzas adversarias las aprovechen¹¹. Siguiendo el ejemplo de China, Rusia comenzó a construir islas artificiales en el mar de Barents. A pesar de que China perdió su caso en la Corte Internacional contra Filipinas por el control de las 12 millas náuticas circundantes, ese terreno sigue siendo valioso para la capacidad de proyectar poder. Ya sean estos puntos de presión históricos, artificiales o emergentes, son los escenarios en los que actúan los adversarios de Estados Unidos.

La RPC y Rusia tradicionalmente han sido vistas como potencias continentales preocupadas por asegurar sus fronteras y mantener o adquirir tierras que consideran suyas. Mientras que Rusia ha sido continental por razones naturalmente definidas, a menudo se considera que la RPC es continental por elección, aunque tiene un legado marítimo culturalmente profundo. Recientemente, la RPC, una vez más, se ha centrado en asegurar su poder marítimo. Al situarse dentro del *Rimland* euroasiático (Spykman, 1942), está tratando de asegurar lo que Spykman (1944) llamó el “Mediterráneo asiático”.

Para 2030, la Marina del Ejército Popular de Liberación de la RPC será el doble del tamaño de la Marina de los Estados Unidos. El Cuerpo de Infantería de Marina chino se quintuplicará, de 20000 a 100000 infantes de marina, y se expandirá más allá de sus actuales 56 buques de guerra anfibios (Garafola et al., 2022). Esto se suma a la red de denegación de acceso/área de China diseñada para asegurar ZME cerca de sus costas. Para China, la ZME en su patio trasero es la primera cadena de islas y la segunda cadena de islas. Estos son los cuellos de botella desde los que China cree que puede proyectar poder y asegurar el control sobre el mar de China oriental y el mar de China meridional. La continua construcción de islas artificiales por parte de China, el desprecio por la seguridad y el profesionalismo en el mar, la estrategia para el dominio de los cables submarinos y la coerción económica para controlar los puertos son perturbadores y preocupantes. Esta región, sin embargo, es solo un área crítica entre muchas.

Rusia, por su parte, se parece cada vez más al *Heartland* que plantea Halford Mackinder (1904): “puede atacar por todos lados y ser golpeada por todos lados, excepto el norte”

11 Starosielski (2015) calcula que más de la mitad de los nodos de la red de cable submarino están ubicados en islas, aproximadamente 366 de 685 nodos existentes.

(p. 436). A medida que el hielo alrededor de la costa norte se derrita, Rusia poseerá “una fachada oceánica utilizable” junto con “los recursos de un gran continente” (p. 437). Según Mackinder (1919), la posesión del poder continental y marítimo es una amenaza mayor; aun así, Rusia también es una potencia marítima, históricamente preocupada por asegurar el acceso marítimo en su exterior cercano. Su extenso territorio asegura el acceso a los océanos Pacífico y Ártico, así como al mar Báltico, el mar Negro, el mar de Barents y el mar de Japón, entre otros.

A propósito de esto, Pedro el Grande fue a la guerra con Suecia para establecer el control ruso sobre el acceso al mar Báltico, lo que condujo a la fundación de San Petersburgo. Asimismo, las guerras turco-rusas que se remontan al siglo XVII giraron en torno al acceso al mar, incluido el mar Caspio y el mar Negro. Más recientemente, Rusia invadió Georgia en 2008 para asegurar el control de la provincia de Abjasia en la costa del mar Negro y desde entonces ha desarrollado una red de denegación de acceso al área de Kaliningrado en el Báltico. Es decir, Rusia se ve a sí misma como una potencia marítima y se toma en serio las amenazas marítimas.

En contraste, las discusiones de Estados Unidos y Europa occidental sobre la amenaza rusa tienden a enmarcarla en gran medida como un problema para las fuerzas terrestres, por influencia en parte de los temores durante la Guerra Fría de una invasión rusa de Europa occidental. Si bien tal conflicto sería principalmente un conflicto terrestre, todavía habría un componente marítimo significativo. Tanto el mar Báltico como el mar Negro ofrecerían oportunidades para impugnar o revertir la expansión rusa, razón por la cual Rusia está tan preocupada por esas regiones. Además, la propia Rusia cuenta con extensas vías fluviales. El Sistema Unificado de Aguas Profundas de la Rusia Europea es una serie de vías navegables interiores que unen el mar Blanco, el mar Báltico, el río Volga, Moscú, el mar Caspio y, a través del mar de Azov, el mar Negro. El sistema permite la transferencia de embarcaciones, incluidos potencialmente buques de guerra y submarinos, entre el Báltico y el mar Negro. Desde una perspectiva clave del terreno marítimo, Rusia parece mucho más marítima de lo que sugiere el *Heartland* de Mackinder (1919). Estas áreas marítimas, incluidas sus vías navegables interiores, presentan innumerables oportunidades para que Estados Unidos presione a Rusia.

En consecuencia, vivimos en una era de conexiones interregionales. La Iniciativa Cinturón y Ruta de China, después de más de una década y cientos de miles de millones de dólares en gastos, ha enfrentado importantes reveses, pero sigue siendo el ejemplo más destacado. Los intentos de desarrollar la Ruta Comercial Internacional Transcaspiana, también conocida como el Corredor Medio, han cobrado impulso desde que Rusia invadió Ucrania, impulsando a otros países a buscar formas de evitar el territorio ruso para el comercio este-oeste y reducir la dependencia de los hidrocarburos rusos. El último corredor de conectividad surgió en la última cumbre en el G20 en 2023, durante la cual Estados Unidos, India, Arabia Saudita y otros firmaron un memorando de entendimiento para establecer una red

de rutas marítimas y ferroviarias que conecten el subcontinente indio con Europa a través de Medio Oriente.

En América Latina, las iniciativas estatales para la conectividad regional y mundial a través de infraestructuras interoceánicas se pueden rastrear hasta el periodo de la Colonia. Desde el siglo XVI, el extremo sur de América del Sur había sido utilizado para conectar los océanos Atlántico y Pacífico, ya fuese a través del Pasaje de Drake, cerca de la Antártida, o recorriendo los 600 kilómetros del estrecho de Magallanes. El problema es que estas rutas nunca han reunido condiciones favorables para la navegación por causa de la variabilidad extrema del clima. En consecuencia, el Canal de Panamá, que mide más de 75 kilómetros, se abrió a principios del siglo XX para facilitar el tránsito de barcos entre los dos océanos. Pero en lo que concierne a Suramérica, a principios del siglo XXI se estableció la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramericana (IIRSA), liderada por Brasil, con el propósito de planificar la integración física de la región. Barros et al. (2022) indican que los cambios tectónicos exógenos y endógenos que están ocurriendo en Suramérica, y que se han acelerado recientemente, van a permitir finalmente la viabilidad de los corredores bioceánicos en el subcontinente.

La RPC, además de su interés en reavivar la iniciativa de la construcción de un canal interoceánico a través de Nicaragua, también ha ambientado un megaproyecto transnacional en Suramérica. Durante una reunión de 2013 entre el entonces presidente de Bolivia, Evo Morales, y su homólogo chino, Xi Jinping, se planteó la idea de unir los océanos Atlántico y Pacífico mediante un ferrocarril moderno. Conocido como Ferrocarril Bioceánico Central, la ruta planificada de 3000 kilómetros se extendería desde el puerto de Puerto Santos en Brasil hasta Puerto de Ilo en Perú, cruzando 1700 kilómetros de territorio boliviano en el medio. Debido a sus proyectados alcances y beneficios comerciales, el megaproyecto fue incluso denominado “el Canal de Panamá del siglo XXI”. Además, motivó comparaciones con el sistema Qhapaq Ñan, una red histórica de 35000 kilómetros que llegó a Argentina, Chile, Colombia y Ecuador¹².

El interés de China en este proyecto no sorprende. Durante su gira por América Latina en 2015, Xi Jinping prometió 250000 millones de dólares en inversiones en América Latina durante los próximos diez años como parte de una campaña para aumentar la influencia en una región dominada durante mucho tiempo por Estados Unidos. El proyecto haría mucho más fácil y barato el transporte de materias primas desde América Latina a China, en particular mineral de hierro y soja de Brasil, y minerales como oro y cobre de Perú. Los grandes ganadores serían sin duda Bolivia y Paraguay, países sin litoral; por lo tanto, se espera que el Corredor Bioceánico impulse el crecimiento económico, mejore la capacidad de las rela-

12 Durante el siglo XV, los incas unificaron y construyeron el *Qhapaq Ñan*, un complejo sistema de caminos preincaicos e incaicos como parte de un gran plan político, militar, ideológico y administrativo llamado *Tawantinsuyu*.

ciones comerciales en la región y permita la explotación e industrialización de sus recursos naturales.

Conclusiones

En la vasta extensión de un mundo interconectado, donde la tierra se encuentra con el mar, un campo de batalla silencioso está dando forma al futuro de los Estados: las ZME. A medida que se navega por las turbulentas aguas de la oceanopolítica, la competencia por el dominio de estas críticas áreas se vuelve cada vez más intensa, ya que es allí donde las grandes potencias hacen sus movimientos y sus implicaciones se sienten mucho más allá del horizonte. Las ZME abarcan una miríada de espacios vitales, desde bulliciosas LCM hasta ZEE, cada uno de los cuales tiene el potencial de alterar el equilibrio de poder y remodelar la dinámica global.

La competencia que se desarrolla en estas ZME no pretende solo controlar el mar; se trata de controlar las arterias del comercio internacional, asegurar el acceso a los recursos estratégicos y proyectar influencia a través de costas distantes. En este sentido, cuellos de botella como el Canal de Panamá o el estrecho de Ormuz no son meros accidentes geográficos; quien logre controlar estos pasajes controla el flujo de mercancías, es decir, el corazón tanto de las economías desarrolladas como de las economías en vías de desarrollo. Es un juego geopolítico de control y maniobra, donde cada movimiento repercute en todos los continentes.

En consecuencia, en el futuro orden estratégico de los océanos Pacífico y Atlántico, estos se volverán más multipolares e inestables, lo que hará más frágil la seguridad marítima. La rivalidad sistémica exacerba las líneas de conflicto intraestatales e interestatales existentes, que probablemente se volverán más pronunciadas en Estados en vías de desarrollo, como, por ejemplo, en América Latina. El crimen organizado transnacional, el terrorismo y las tensiones étnicas chocarán con los intereses de rivalidades geopolíticas en competencia. Como resultado, surgirán conflictos multidimensionales y complejos que desafiarán la cohesión nacional y las instituciones políticas de la mayoría de los Estados latinoamericanos. En este contexto, el círculo vicioso de la inseguridad marítima tiende a intensificarse porque la rivalidad sistémica, las instituciones estatales débiles, las actividades marítimas ilegales y los riesgos ambientales se influyen negativamente entre sí.

La creciente importancia geoestratégica de la Cuenca del Asia-Pacífico también está generando oportunidades para América Latina. Para poder ampliar su esfera de influencia, China y Estados Unidos deben alinear su compromiso más estrechamente con las necesidades de seguridad de los Estados ribereños. Estos rivales estratégicos están de acuerdo en una cosa: el acceso por mar y el flujo comercial global sin obstáculos garantizan la riqueza. Para Colombia, con un rico patrimonio marítimo, lo que está en juego en esta competencia entre grandes potencias es particularmente alto. El Caribe y el Pacífico, con su intrincada red

de rutas marítimas y su potencial riqueza de recursos, ponen al país en la encrucijada de la dinámica marítima global. Por tanto, mientras la Armada Nacional de Colombia navega por estas aguas, es imperativo descifrar las implicaciones de la competencia entre grandes potencias para la seguridad, prosperidad económica e influencia regional del país.

En este “juego de ajedrez” marítimo, cada movimiento cuenta. El posicionamiento geoestratégico de Colombia, junto con una profunda comprensión de las mareas cambiantes de la política internacional, puede convertir los desafíos en oportunidades. En consecuencia, Colombia no debe ser una simple espectadora, sino participante activa de la actual reconfiguración del sistema internacional, proyectando su influencia con previsión, resiliencia y el compromiso de salvaguardar sus intereses marítimos. Si bien los mares pueden ser impredecibles, con perspicacia estratégica, Colombia puede aprovechar la competencia marítima de grandes potencias a su favor.

Como se ha visto, la teoría del poder marítimo de Mahan continúa dando forma al pensamiento estratégico y a las doctrinas navales de los Estados en el siglo XXI. El énfasis de Mahan en controlar las rutas marítimas, mantener una armada poderosa y establecer bases estratégicas sigue siendo fundamental para formular estrategias marítimas efectivas. En este sentido, todo el planeta es una zona geopolítica, pero no necesariamente geoestratégica, entendiendo la geoestrategia como gestión estratégica de los imperativos geopolíticos. Las zonas se hacen geoestratégicas cuando un actor estatal se plantea recuperar supremacía hegemónica en espacios geográficos donde sus intereses se han visto afectados o su presencia ha perdido influencia.

En este orden de ideas, el potencial geoestratégico de Colombia es enorme, dado que se encuentra en una posición equidistante entre México y Centroamérica, por una parte, y el resto de América del Sur, por la otra. Así, Colombia se ubica en un cruce de caminos entre el norte y el sur de América Latina. Si no se encontrara en esa posición central o intermedia en el continente americano (como es el caso de México o de Chile), su relacionamiento con los vecinos podría ser menos estructural; pero, al estar ubicado en el corazón del continente, cuenta con muchas razones estratégicas para jugar un papel relevante en los destinos de la región. Es por esta razón que aquí se plantea la articulación biocénica de sus litorales como un imperativo hidropolítico inaplazable.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” y a la Academia Naval de Estudios Estratégicos 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 una ampliación del texto “Colombia y sus dos frentes marítimos:

¿Una condición suficiente para ser considerado un país bioceánico?”, publicado en 2016 en la revista *Ensayo sobre Estrategia Marítima*. Hace parte del proyecto de investigación “Desafíos y nuevos escenarios de la seguridad multidimensional en el contexto nacional, regional y hemisférico en el decenio 2015-2025”, del grupo de investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, categorizado en A por MinCiencias (código de registro COL0104976).

Financiamiento

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

Sobre los autores

Carlos Enrique Álvarez-Calderón es Ph.D(c) en estudios estratégicos, seguridad y defensa, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”; magíster en relaciones internacionales y politólogo, Pontificia Universidad Javeriana. Becario del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Henry. Docente ocasional e investigador asociado de la Escuela Superior de Guerra. Asesor de la Academia Naval de Estudios Estratégicos.

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

Andrés Julián Trujillo Rosero es Capitán de Navío de la Armada Nacional. Magíster en seguridad y defensa nacionales, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, y especialista en política y estrategia marítima. Es docente de la Escuela Superior de Guerra, la Escuela Naval Almirante Padilla y la Universidad Sergio Arboleda. Director de la Academia Naval de Estudios Estratégicos.

<https://orcid.org/0009-0002-9535-1200> - Contacto: andres.trujillo.ro@armada.mil.co

Jorge Alfonso García Torres es Capitán de Fragata de la Armada Nacional. Magíster en seguridad y defensa nacionales, Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, y especialista en política y estrategia marítima. Becario del Center for Hemispheric Defense Studies “William Perry”, Washington. Docente de la Escuela Superior de Guerra y la Universidad Sergio Arboleda. Subdirector de la Academia Naval de Estudios Estratégicos.

<http://orcid.org/0009-0006-7688-4895> - Contacto: jorge.garcia.to@armada.mil.co

Referencias

- Álvarez-Calderón, C (2017). Ocupación de espacios vacíos: una condición sine qua non de la seguridad multidimensional en Colombia. En C. Álvarez-Calderón (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 307-386). Sello Editorial ESDEG.
- Álvarez-Calderón, C., Moreno, A., & Gómez, J. (2017). Réspice Aqua Vitae: hacia una hidropolítica Nacional. En C. Álvarez-Calderón (Ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 387-478). Sello Editorial ESDEG.

- Álvarez-Calderón, C., & Namen, E. (2019). Geopolítica del Polo Sur: intereses y necesidades de Colombia en el Tratado de la Antártida. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(28), 721-748. <https://doi.org/10.21830/19006586.521>
- Álvarez-Calderón, C., Ramírez, Y., & Castaño, G. (2018). Geografía, Estado y gran estrategia: una relación indisoluble. En C. Álvarez-Calderón & A. Fernández-Osorio (Eds.), *Hacia una gran estrategia en Colombia: construcción de política pública en seguridad y defensa. Volumen 1: La "Gran Estrategia": instrumento para una Política Integral en Seguridad y Defensa* (pp. 81-148). Sello Editorial ESMIC.
- Armada Nacional. (2011). *Base Naval ARC "Málaga": un propósito nacional*. Feriva.
- Bahamón, A. (2016). *Colombia, geografía y destino: Visión geopolítica de sus regiones*. Universidad Militar Nueva Granada.
- Barros, P., Wexell, L., & Carneiro, H. (2022). Red interoceánica en América del Sur: corredores bioceánicos y el rol de los Estados articuladores. *Boletín FAL*, 392(2), 2-22.
- Bolívar, A. (2012, marzo-abril). La importancia de la geopolítica y geoestrategia en los planes de desarrollo. *Military Review*. <https://tinyurl.com/ap6xu5rb>
- Corbett, J. (1911). *Principles of maritime strategy*. Dover Publications.
- DANE. (2023). *PIB por Departamento* [informe estadístico]. <https://bit.ly/3J3P7sV>
- Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Plan Maestro Fluvial 2022* [informe]. <https://bit.ly/440EQrn>
- Garafola, C., Watts, S., & Leuschner, K. (2022). *China's global basing ambitions: Defense implications for the United States*. Rand Corporation.
- Londoño, J. (1978). *Fundamentos de la geopolítica*. Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares.
- Mackinder, H. (1904). The geographical pivot of history. *The Geographical Journal*, 23(4), 421-437.
- Mackinder, H. (1919). *Democratic Ideals and Reality*. Forgotten Books.
- Mahan, A. (1894). *The influence of sea power upon history*. Little, Brown & Co.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2023). *The UN Atlas of the Oceans* [portal de información]. <https://www.oceansatlas.org>
- Porras, J., & Andrade, C. (2020). El canal interoceánico nivel Atrato-Truandó y las hidroeléctricas del Atrato pueden cambiar la suerte del país. *Revista País de Mares*, 9, 23-31.
- Pruitt, J. (2000). *The influence of sea power in the 21st century*. Massachusetts Institute of Technology.
- Romero, J. (2015). *Población y desarrollo en el Pacífico colombiano* (Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, 232). Banco de la República.
- Serbin, A. (2014). *¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*. CRIES.
- Spykman, N. (1942). *America's strategy in world politics*. Harcourt Brace and Co.
- Spykman, N. (1944). *The geography of the peace*. Harcourt Brace and Co.
- Starosielski, N. (2015). *The undersea network*. Duke University Press.
- Stavridis, J. (2017). *Sea power: The history and geopolitics of the world's oceans*. Penguin Press.
- Uribe Cáceres, S. (Ed.). (2016). *Estrategia marítima, evolución y prospectiva*. Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". <https://tinyurl.com/ynxnkfsx>
- Uribe, D. (1991). *Mares de Colombia*. Universidad Jorge Tadeo Lozano.



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

Volumen 22, número 45, enero-marzo 2024, pp. 175-197
<https://doi.org/10.21830/19006586.1271>

Muertes violentas durante y después de la pandemia en Colombia: un análisis mediante inteligencia artificial

Violent deaths during and after the pandemic in Colombia: an artificial intelligence analysis

Tomás José Fontalvo Herrera 
Universidad de Cartagena, Colombia

Ana Gabriela Banquez Maturana 
Universidad de Cartagena, Colombia

Fabio Mejía Zambrano 
Universidad del Tolima, Ibagué, Colombia

RESUMEN. El artículo evalúa las muertes violentas durante y después de la pandemia de covid-19 usando un análisis de aprendizaje automático y de redes neuronales. Para ello, se utilizaron los datos registrados por la Policía Nacional sobre homicidios entre marzo de 2020 y junio de 2023. A partir de esos datos, se calcularon los perfiles de muertes violentas durante la pandemia (comprendida entre marzo de 2020 y diciembre de 2021) y en la pospandemia (es decir, entre enero de 2022 y junio de 2023). Luego, se llevó a cabo un análisis comparativo entre estos dos periodos y se usó una red neuronal de doble capa para clasificar y predecir futuras muertes violentas con una tasa de precisión del 100%.

PALABRAS CLAVE: aprendizaje automático; covid-19; inteligencia artificial; pandemia; redes neuronales; violencia

ABSTRACT. This article evaluates the violent deaths during and after the COVID-19 pandemic using automated machine learning and neural network analysis. For this purpose, data recorded by the National Police about the homicides during March 2020 and June 2023 were used. From these data, the profiles of violent deaths during the pandemic (March 2020 and December 2021) and in the post-pandemic (i.e., January 2022 and June 2023) were calculated. Then a comparative analysis was carried out between these two periods using a two-layer neural network to classify and predict future violent deaths with a precision rate of 100%.

KEYWORDS: artificial intelligence; automated learning; covid-19; neural network; pandemic; violence

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 1 de noviembre de 2023 • Aceptado: 20 de febrero de 2024

CONTACTO: Fabio Mejía Zambrano  fmejiaz@ut.edu.co

Introducción

En Latinoamérica, el aumento de la inseguridad ha creado situaciones críticas que se asocian con el aumento de diversas formas de mortalidad en los últimos años, según señalan Chainey y Muggah (2022).

Según Matías et al. (2020), el homicidio implica la muerte de una persona provocada por otra. Asimismo, Oberwittler (2019) considera que estos actos violentos pueden tener un mayor o menor impacto dependiendo del lugar, el tiempo y la situación que vive cada país. Además, tienden a ser el resultado de una variedad de factores generalmente asociados a cinco tipologías principales: conflictos interpersonales; agendas sociopolíticas; actividades criminales; desigualdad económica; y problemas maritales (Alvarado & Muggah, 2018). De igual forma, se ha estudiado que el homicidio no afecta solo a la persona que pierde la vida, sino también a su comunidad y a sus allegados y familiares, quienes terminan siendo “víctimas secundarias” (Peirce, 2020).

Al examinar otros aspectos del homicidio, se puede observar cómo la exacerbación de factores tales como la disrupción socioeconómica, la inseguridad social y la sensación de desesperación en medio de la pandemia condujo en ciertas regiones a la adopción de la violencia como una vía para resolver conflictos durante el año 2020 (Vargas et al., 2021). Esto se tradujo en un incremento de las muertes violentas en algunos lugares, originadas en peleas y en una creciente intolerancia social (Ashby, 2020).

Lo anterior también responde a la afectación del estado mental de muchas personas en todo el mundo por el confinamiento, lo que hizo que en la pandemia de covid-19 aumentara las violencias doméstica, social, laboral y conyugal (Aathira et al., 2023). Este hecho se ve constatado por las estadísticas del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF, s.f.), que, en su informe mensual de marzo de 2020, expuso que el homicidio fue la principal causa de muerte en Colombia al comienzo de la pandemia, con un total de 2456 muertes frente a 1465 accidentes de tránsito, 663 muertes accidentales y 574 suicidios. En los siguientes meses, los homicidios fueron aumentando paulatinamente hasta diciembre de 2021, cuando alcanzaron 13 874 dentro de la pandemia, cifra preocupante en temas de seguridad social (INMLCF, s.f.).

De igual forma, el año 2020 marcó una transformación significativa en los patrones del crimen y del homicidio, debido a que la pandemia afectó las finanzas delictuales y llevó a los criminales a buscar nuevas fuentes de financiamiento y modos de operación (Eisner, 2020). Ashby (2020) señala que la pandemia creó nuevas condiciones y factores asociados a las muertes violentas que requieren ser estudiadas para reducir los niveles elevados de violencia en el país.

Cabe resaltar que el problema de los homicidios afectaba de manera significativa a los niños menores de 14 años, con cifras alarmantes como los 21 540 casos registrados en 2017 y que representaban el 5% de las muertes violentas a nivel global (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019). Además, los homicidios perpetrados por familia-

res o parejas íntimas impactaban desproporcionadamente a las mujeres, como se observa en Colombia, donde el machismo, los celos y la falta de comprensión han desencadenado trágicos asesinatos de mujeres a manos de sus parejas (Aguancha et al., 2020).

Estos datos resaltan la urgencia de enfrentar este fenómeno para proteger a los más vulnerables y promover relaciones saludables.

Por otra parte, en la lucha contra la pandemia de covid-19, la combinación del internet de las cosas, del análisis de grandes datos y de las redes neuronales ha demostrado ser esencial para identificar problemas sociales, caracterizarlos y tomar decisiones para mitigarlos o resolverlos.

El estudio de Ahmed et al. (2021) se enfocó en utilizar datos de sensores de inteligencia artificial para analizar y predecir la propagación del virus. Se aplicaron análisis descriptivos, diagnósticos, predictivos y prescriptivos, utilizando un conjunto de datos reales. La contribución principal radicó en la integración de la analítica de datos y la inteligencia artificial para abordar una enfermedad emergente. El modelo de estos autores, basado en redes neuronales, alcanzó una tasa de precisión del 99%, y se destacó por su eficacia en la predicción de pandemias y su potencial apoyo para enfrentar problemas sociales.

Sobre la base de lo anterior, esta investigación se propuso dar respuesta a las siguientes preguntas-problemas: ¿Cómo caracterizar las muertes violentas durante y después de la pandemia de covid-19 en los 32 departamentos de Colombia, a fin de identificar las zonas críticas? ¿De qué forma se puede analizar el comportamiento de los perfiles de muertes violentas en Colombia durante y después de la pandemia de covid-19 en los 32 departamentos, para establecer los conglomerados o agrupamientos (clústeres) de violencia? ¿Cómo pronosticar los perfiles de muertes violentas que habrá en los 32 departamentos de Colombia después de la pandemia covid-19, mediante inteligencia artificial, para la toma de decisiones futuras? ¿Qué acciones se requiere que el Estado colombiano emprenda para minimizar las muertes violentas en los 32 departamentos de Colombia?

En concordancia con estas preguntas, la investigación se planteó los siguientes objetivos: 1) caracterizar las muertes violentas durante y después de la pandemia de covid-19 en el país; 2) comprender el estado de los niveles de muertes violentas durante y después de la pandemia de covid-19 en el país usando conglomerados; y 3) proyectar los conglomerados de los diferentes contextos de muertes por medio de redes neuronales.

Marco teórico

Analítica de datos y de conglomerados (clústeres)

La constante preocupación por la violencia armada y los problemas sociales en Colombia ha llevado recientemente a la realización de numerosas investigaciones que utilizan técnicas de análisis de datos para abordar estos desafíos. Entendiéndose la analítica de datos como

el proceso o procedimiento mediante el cual se examinan, depuran, transforman y modelan un grupo de datos, con el objetivo de identificar patrones y tendencias en ellos que ayuden a la toma de decisiones informadas (Moturi et al., 2022). El objetivo de los conglomerados o agrupaciones (o clústeres) es identificar patrones o estructuras inherentes en los datos sin la necesidad de etiquetas predefinidas, o categorías (Ezugwu et al., 2022).

Como ejemplo, se tiene el estudio de Kumar et al. (2021), quienes crearon agrupaciones segregadas de los datos en fragmentos de biomarcadores para obtener un resumen de cada evento. En este trabajo, se hace evidente que el uso de la técnica de conglomerados para realizar agrupamiento de subgrupos de datos para reducir su alto volumen es efectivo para comprender, analizar y tomar decisiones.

De igual forma, la utilidad de los conglomerados se nota en el trabajo de Ramakrishnan et al. (2021), quienes recopilaron patrones de datos de grandes registros y lograron construir múltiples conglomerados para su posterior análisis. Como resultado, consiguieron reducir los errores en las predicciones y facilitar el análisis de las facetas del proceso.

Complementariamente, Yang et al. (2023) ofrecen un estudio de análisis forense digital con el cual se logra adquirir información valiosa y detallada sobre los delitos y los victimarios, lo que permite conseguir su condena y prevenir eventos similares en el futuro.

Inteligencia artificial

En concordancia con lo anterior, otra de las técnicas rigurosas utilizadas para evaluar y analizar problemas sociales es la inteligencia artificial, que ha demostrado ser una herramienta potente para la comprensión y tratamiento de problemas sociales en diversas esferas (Álvarez et al., 2020). Su capacidad para examinar extensos conjuntos de datos y desentrañar patrones no evidentes ha simplificado la identificación de problemas y la creación de posibles soluciones eficaces en sectores cruciales, como indican Rojas y Meneses (2022).

Ahora bien, entiéndase por inteligencia artificial la capacidad que poseen las máquinas, dispositivos y robots para generar conductas comparables a las de los seres humanos (Márquez, 2020). Los sistemas y estructuras de inteligencia artificial tienen la capacidad de mejorar automáticamente a partir de grandes datos de entrenamiento específicos que permiten predecir variables de respuesta (Janiesch et al., 2021).

A modo de ilustración, Baptista et al. (2022) analizaron los algoritmos de perceptrón multicapa (que es un tipo de red neuronal), la regresión lineal y una red específica, para determinar que las métricas de los pronósticos se correlacionaban. Asimismo, se resalta la contribución de Schütz et al., (2019), que tuvo como objetivo predecir el nivel de muertes entre los pacientes hospitalizados en un hospital de Suiza usando estadística predictiva. Para hacerlo, utilizaron aproximadamente 40 000 datos de pacientes hospitalizados. Como resultado, se obtuvo que los algoritmos de predicción de patrones se pueden calibrar para arrojar una puntuación probabilística del riesgo de muerte.

Cabarcas et al. (2023) también estudiaron el comportamiento de las muertes violentas en el país durante un periodo de cinco años. Utilizaron técnicas de inteligencia artificial y datos de múltiples fuentes para examinar perfiles sociodemográficos y económicos en busca de patrones que puedan explicar la violencia homicida. Los resultados sugieren que la educación, la pobreza y el desempleo pueden influir en las tasas de homicidio, pero se requiere un análisis más profundo para comprender completamente las causas.

Hasta este punto, se puede observar que el aprendizaje automático y las redes neuronales resultan sumamente beneficiosas en el ámbito de la analítica de datos, al potenciar las habilidades de los analistas en cuanto a la rapidez y la magnitud de datos que pueden ser procesados (Miller et al., 2022). Asimismo, el aprendizaje automático también aporta soluciones pertinentes a problemas que no se pueden resolver por otros métodos (Alvarado-Salazar & Llerena-Izquierdo, 2022).

Redes neuronales en el contexto social

Las redes neuronales simulan el comportamiento del cerebro humano (Shahid et al., 2019) y son diseñadas para aprender automáticamente tareas, establecer patrones y tomar decisiones acerca de un determinado problema (Tealab, 2018). Su concepto fundamental consiste en interconectar unidades simples llamadas “neuronas” o “nodos” para procesar y transmitir información (You et al., 2020).

Un ejemplo de aplicación práctica de esta tecnología es el estudio realizado por Reier et al. (2020), que se centró en desarrollar una red neuronal para predecir crímenes en Buenos Aires utilizando datos de delitos ocurridos entre 2016 y 2019 y aplicando el método de K-medias para analizarlos. Como resultado, lograron prever futuros delitos y obtener detalles valiosos para implementar medidas de regulación en la lucha contra la actividad delictiva en la ciudad.

En esa misma línea, Fontalvo et al. (2021) plantearon herramientas similares para aglomerar, proyectar y pronosticar variables asociadas a servicios públicos, a fin de resolver problemas. Para ello, estudiaron información cuantitativa del año 2016 con la que posteriormente construyeron una estructura de red neuronal y aprendizaje automático para definir perfiles y pronosticar y predecir tendencias de las variables estudiadas. Como resultado, obtuvieron una precisión del 95 % en la predicción planteada y una sensibilidad del 100%, lo que demuestra la eficiencia de la metodología para establecer patrones y comportamientos.

Es importante destacar la contribución que hicieron Fontalvo et al. (2023) para comprender problemas sociales relacionados con delitos en Colombia durante el periodo de la pandemia usando también aprendizaje automático e inteligencia artificial. De ese modo, identificaron cuatro agrupamientos de crímenes violentos y revelaron así las zonas más impactadas por los delitos examinados en Colombia. Después de este análisis, implementaron una red neuronal con una capacidad predictiva del 97,7 %, lo que permitió simplificar así las predicciones futuras.

Sin duda, las redes neuronales desempeñan un papel fundamental por su capacidad para detectar patrones y hacer predicciones sobre conjuntos de datos extensos (Abbas et al., 2021). Este enfoque, combinado con la creación de conglomerados, demuestra ser eficaz para la comprensión e intervención de problemas sociales a nivel mundial.

Aprendizaje en redes artificiales

Suponiendo el caso de que una sola neurona fuera alimentada por un vector $F(n)$, siendo n el tiempo discreto, la salida resultaría en $Z(n)$. Este resultado se compara con la salida deseada $d(n)$. Ahora bien, para el control de los parámetros libres de la red neuronal artificial se tiene que $K(n) = d(n) - G(n)$ (Sossa & Reyes, 2021), tal como se evidencia en la Figura 1.

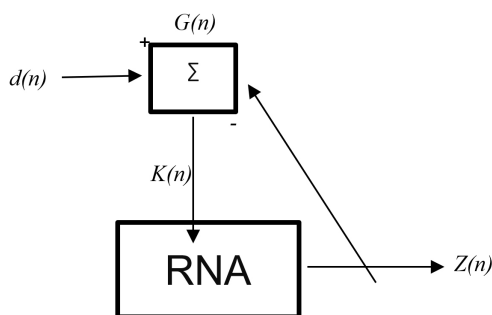


Figura 1. Diagrama de ajuste en los pesos de la red neuronal.

Fuente: Elaboración propia con base en Sierra y Santos (2021)

Perceptrón (de una sola capa)

En términos de funcionalidad, en un perceptrón, toda unidad tipo E recibe su entrada (n) en x_k valores (normalmente al azar), con lo cual se calcula una suma ponderada. Por su parte, en la salida binaria de la i -ésima unidad E, con $i = 1, 2, 3 \dots, m$, los resultados pueden estar entre $\{0,1\}$ o $\{-1,1\}$ (Figura 2) (Repetur, 2019; Sossa & Reyes, 2021).

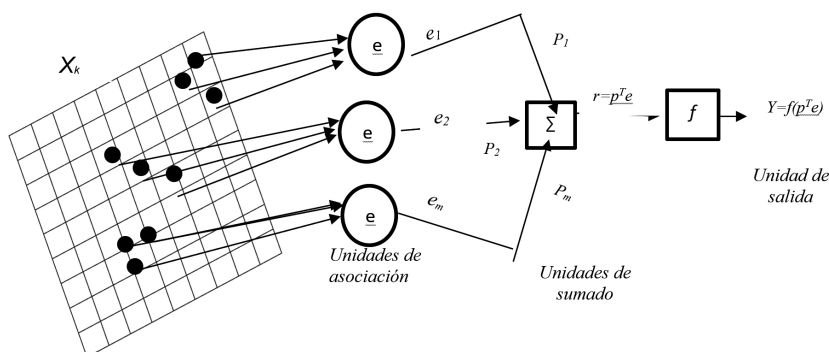


Figura 2. Perceptrón original.

Fuente: Elaboración propia con base en Sossa y Reyes (2021)

El perceptrón multicapa

El perceptrón multicapa es una arquitectura de red neuronal artificial que consta de múltiples capas de neuronas, incluida al menos una capa oculta intermedia entre la entrada y la salida (Sossa & Reyes, 2021). Cada neurona en una capa se conecta con todas las neuronas en la capa anterior y en la capa siguiente, de modo que forman una estructura de red profunda (Figura 3).

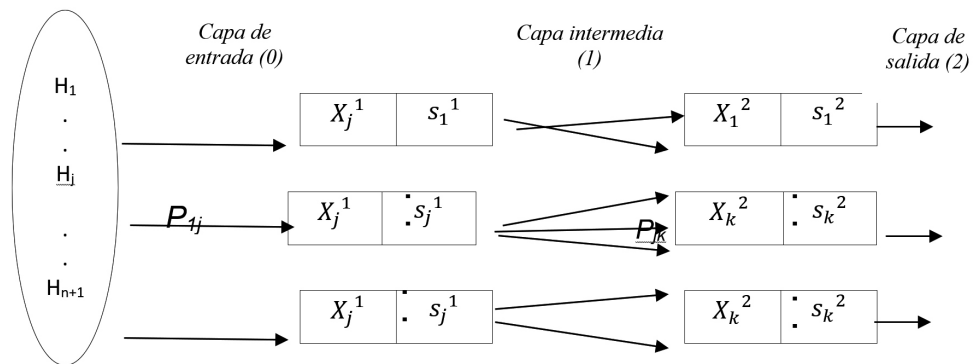


Figura 3. Perceptrón multicapas.

Fuente: Elaboración propia basada en Ruelas et al. (2020)

Red neuronal con varias capas de neuronas

Una red neuronal con varias capas, o profunda (Repetur, 2019), presenta múltiples capas de neuronas organizadas en una estructura de capas, donde cada capa se conecta con la siguiente y la anterior (Sossa & Reyes, 2021). El esquema básico de una red neuronal de varias capas se puede resumir en tres tipos principales de capas: capas de entrada, capas intermedias y capas de salida (Figura 4) (Repetur, 2019).

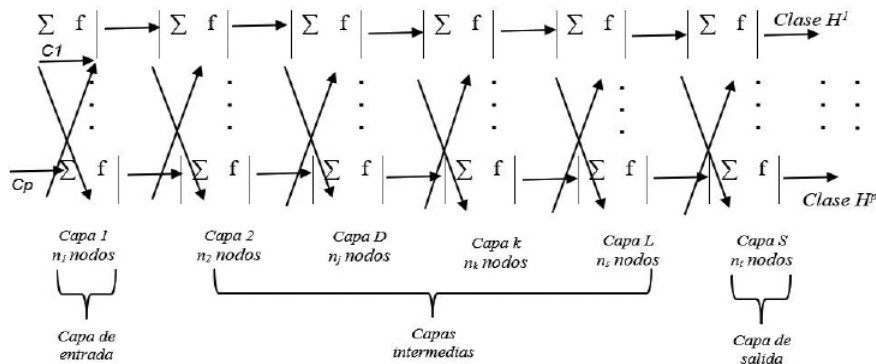


Figura 4. Diagrama de una red neuronal de varias capas.

Fuente: Elaboración propia con base en Sossa y Reyes (2021)

Muertes violentas en Colombia

Las herramientas esenciales para enfrentar y resolver problemas sociales en Colombia, como las muertes violentas, se derivan del análisis de modelos y criterios previamente examinados. Más aún, cuando los homicidios reflejan una realidad compleja y preocupante en el país que ha dejado millones de muertes a lo largo de muchos años.

Cabe resaltar que, a pesar del contexto de la pandemia de covid-19, la violencia persiste en el país y exhibe una de las tasas de mortalidad más elevadas de América Latina: esta supera las 150 muertes por cada 100 000 habitantes (Ríos & Niño, 2021; Arboleda et al., 2023). Esta preocupación no es nueva, ya que el homicidio ha sido una constante en la historia de Colombia, especialmente durante la década de 1990, cuando una ola de violencia relacionada con el narcotráfico y la política llevó a tasas de homicidio anual de más de 140 por cada 200 000 habitantes (Ospino & Echeverría, 2023).

La violencia en Colombia se nutre de múltiples factores, y tiene profundas consecuencias para la nación y su población (Ambiado et al., 2022). Desde una perspectiva económica, la desigualdad social y la concentración de riqueza y tierras en manos de una minoría han alimentado este conflicto (Naranjo & Naranjo, 2022). La falta de oportunidades económicas y la exclusión social contribuyen a la violencia tanto en áreas rurales como urbanas. Además, factores sociales como la discriminación racial, la violencia de género y la exclusión de grupos marginados crean tensiones culturales y sociales que se manifiestan en actos violentos (Cortés, 2023).

Según el informe del INMLCF (s.f.), en 2019, se registraron 12 358 muertes violentas (homicidios) en el país, lo que representa una tasa de 240 por cada 1 000 000 de habitantes. Aunque esta cifra ha disminuido en comparación con años anteriores, Colombia sigue siendo uno de los países más afectados por este problema en América Latina, lo que subraya la persistencia de esta preocupación.

En este contexto, es evidente que enfrentar la violencia en Colombia requerirá un enfoque integral que considere tanto las causas socioeconómicas como los desafíos inmediatos relacionados con la seguridad pública. La historia y la complejidad de este problema subrayan la importancia de un compromiso continuo para identificar las zonas más violentas y de apoyarse en la analítica de datos y la inteligencia artificial para tomar decisiones y establecer políticas de Estado que minimicen las muertes en Colombia.

Metodología

En la presente investigación se adoptó una metodología trasversal con un enfoque cuantitativo basado en el análisis fáctico, a partir de la cual se evaluaron las muertes violentas durante y después de la pandemia de covid-19 en los 32 departamentos de Colombia usando un análisis de aprendizaje automático y redes neuronales.

Primero, se recolectó y tabuló información histórica de homicidios en Colombia desde marzo de 2020 hasta junio de 2023, con detalles sobre diferentes modalidades de muertes

violentas (Policía Nacional de Colombia, s.f.). Luego, se depuraron y consolidaron estos datos para facilitar su comprensión y análisis.

Posteriormente, se calcularon los perfiles de muertes violentas durante la pandemia, comprendida entre el periodo de marzo de 2020 a diciembre de 2021. Además, se determinaron los perfiles de pospandemia, para el periodo de enero de 2022 a junio de 2023.

La información recopilada permitió comparar los resultados obtenidos de los dos conglomerados identificados. Después, se procedió a utilizar estos conglomerados en un análisis pospandemia con el objetivo de proyectar su comportamiento futuro. Este proceso se llevó a cabo mediante una red estructurada y seleccionada que facilitó la interpretación de los datos recabados. El método usado puede apreciarse en la Figura 5:

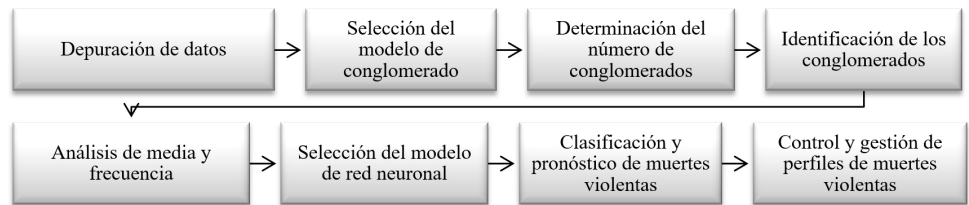


Figura 5. Esquematización de la metodología usada.

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, el proceso de predicción se realizó con cuatro covariables claves que se presentan en la Figura 6. La arquitectura de la red neuronal tuvo dos capas ocultas, cada una con dos unidades y función de activación de tangente hiperbólica: $\tanh(x)$.



Figura 6. Covariables claves para la predicción.

Fuente: elaboración propia

Mientras tanto, en las capas de salida, se usó una variable dependiente que representaba el conglomerado, con tres conglomerados identificados. Se empleó la función simoidal de activación en las capas de salida para ajustar la salida entre 0 y 1. El error se midió utilizando la suma de cuadrados, para minimizar la diferencia cuadrática entre las predicciones y los valores reales. Se excluyó la unidad de sesgo en esta configuración para tener así una representación más precisa de los datos y para reducir sesgos no deseados en los resultados.

Por su parte, el procesamiento de casos incluyó un 31,3% de casos para entrenamiento, un 28,1% para pruebas y un 40,6% de reserva para asegurar la precisión y la confiabilidad de los cálculos. Durante la etapa de entrenamiento, se evaluó el error de suma cuadrado, que fue de 0,049, lo que indica la discrepancia entre las predicciones del modelo

y los valores reales. El pronóstico de porcentajes incorrectos fue del 0,0%, lo que refleja una alta precisión en esta fase. La regla de parada empleada exigió una consecución de un paso sin disminución del error para concluir la fase de entrenamiento.

El tiempo total de entrenamiento registrado fue de 0 horas, 0 minutos y 0 segundos, mientras que la fase de prueba tuvo un error de suma cuadrado de 0,217, lo que indica la discrepancia en las predicciones del modelo con respecto a los valores reales durante esta etapa.

En concordancia con el método usado, para analizar las muertes violentas se implementó una estrategia de consolidación de datos de dos etapas. La primera abarcó de marzo de 2020 a diciembre de 2021, es decir, coincide con la pandemia, y se presenta en la Tabla 1. La segunda cubrió de enero de 2022 a junio de 2023, es decir, corresponde a la pospandemia, y se presenta en la Tabla 2.

Tabla 1. Muertes violentas por departamentos durante pandemia

N.º	Departamento	Arma blanca	Arma de fuego	Artefacto explosivo	Arma contundente	Total
1	Amazonas	10	19	0	2	31
2	Antioquia	743	3130	24	273	4170
3	Arauca	23	245	4	8	280
4	Atlántico	164	1021	0	57	1242
5	Bolívar	228	578	0	43	849
6	Boyacá	80	62	0	20	162
7	Caldas	139	175	0	13	327
8	Caquetá	43	227	0	5	275
9	Casanare	65	88	4	17	174
10	Cauca	160	1400	6	52	1618
11	Cesar	95	356	0	38	489
12	Chocó	72	482	4	11	569
13	Córdoba	68	541	8	33	650
14	Cundinamarca	975	1739	0	245	2959
15	Guainía	5	2	2	1	10
16	Guajira	29	304	0	25	358
17	Guaviare	10	45	1	0	56
18	Huila	133	396	0	30	559
19	Magdalena	86	551	0	34	671
20	Meta	127	443	5	25	600
21	Nariño	171	911	17	41	1140
22	Norte de Santander	145	947	25	40	1157
23	Putumayo	43	289	5	12	349

Continúa tabla...

N.º	Departamento	Arma blanca	Arma de fuego	Artefacto explosivo	Arma contundente	Total
24	Quindío	98	256	0	14	368
25	Risaralda	97	313	0	20	430
26	San Andrés	9	64	0	0	73
27	Santander	246	327	0	46	619
28	Sucre	44	308	0	18	370
29	Tolima	182	408	0	20	610
30	Valle	708	3950	4	141	4803
31	Vaupés	2	1	0	2	5
32	Vichada	6	21	0	1	28
Total	-	5006	19 599	109	1287	26 001

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Policía Nacional de Colombia (2023)

El análisis de los datos de la Tabla 1 revela patrones significativos en la incidencia de violencia en los diferentes departamentos de Colombia. En general, se registran 26 001 casos, y se destaca el uso preponderante de armas de fuego, siendo un 75 % del total.

Antioquia y Valle sobresalen con cifras notables en todas las categorías, siendo especialmente impactantes en el empleo de armas de fuego y blancas. Cauca y Norte de Santander también muestran una alta incidencia, con 1618 y 1157 casos, respectivamente. Por otro lado, departamentos como Guainía, Vaupés, Vichada y San Andrés presentan cifras más bajas, lo que sugiere una menor incidencia de violencia. Además, el análisis destaca el uso de armas contundentes, especialmente en Cauca, Valle y Antioquia. Estos hallazgos proporcionan perspectivas valiosas para la formulación de estrategias específicas y medidas preventivas en regiones particularmente afectadas.

Tabla 2. Muertes violentas por departamentos después de la pandemia

N.º	Departamento	Arma blanca	Arma de fuego	Artefacto explosivo	Arma contundente	Total
1	Amazonas	6	38	0	1	45
2	Antioquia	533	1917	23	228	2701
3	Arauca	16	417	4	4	441
4	Atlántico	106	904	1	37	1048
5	Bolívar	153	765	0	42	960
6	Boyacá	72	77	0	9	158
7	Caldas	72	115	0	10	197
8	Caquetá	32	167	7	3	209
9	Casanare	31	64	0	8	103

Continúa tabla...

N.º	Departamento	Arma blanca	Arma de fuego	Artefacto explosivo	Arma contundente	Total
10	Cauca	124	1091	6	22	1243
11	Cesar	79	424	4	34	541
12	Chocó	29	349	7	7	392
13	Córdoba	55	494	0	15	564
14	Cundinamarca	765	1171	2	194	2132
15	Guainía	0	1	0	0	1
16	Guajira	27	213	0	24	264
17	Guaviare	9	56	1	2	68
18	Huila	129	260	7	13	409
19	Magdalena	73	638	0	27	738
20	Meta	86	318	3	16	423
21	Nariño	133	549	9	33	724
22	Norte de Santander	72	617	18	27	734
23	Putumayo	37	264	0	6	307
24	Quindío	78	168	0	10	256
25	Risaralda	77	259	0	17	353
26	San Andrés	4	38	0	3	45
27	Santander	173	402	2	24	601
28	Sucre	37	327	1	15	380
29	Tolima	137	400	0	17	554
30	Valle	512	2712	1	100	3325
31	Vaupés	5	0	0	0	5
32	Vichada	5	17	0	1	23
Total	-	3667	15232	96	949	19944

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Policía Nacional de Colombia (2023)

Al examinar la Tabla 2, se identifican patrones constantes en la frecuencia de actos violentos en las diferentes regiones de Colombia. Con un total de 19944 casos registrados, se destaca la persistencia del uso predominante de armas de fuego, responsables del 76,3 % del total.

Antioquia y Valle siguen liderando las cifras, con 2701 y 3325 casos, respectivamente, y se destaca el empleo de armas de fuego y blancas. Cauca y Norte de Santander mantienen una alta incidencia, con 1243 y 734 casos, respectivamente. Guainía, Vaupés, Vichada y San Andrés continúan presentando cifras más bajas. Además, el análisis resalta el impacto significativo de las armas blancas en Cauca, Valle y Antioquia.

Por otro lado, para analizar la información señalada se utilizó el *software* Minitab, a fin de establecer los conglomerados de muertes violentas durante y después de la pandemia.

Con la información generada, se procedió a analizar diferentes configuraciones y estructuras de redes neuronales. De ese modo, se estableció que la red neuronal de doble capa era la más adecuada para el modelo.

Resultados

Perfiles de muertes violentas durante y después de la pandemia

A fin de procesar y analizar eficazmente la información consolidada, se definieron los dos perfiles de muertes violentas en los 32 departamentos de Colombia, tanto durante como después de la pandemia de covid-19. En la Figura 7, se presenta un dendrograma que sintetiza la agrupación de datos de homicidios durante la pandemia. Las variables se agrupan según su similitud: se comienza tratando a cada variable como un conglomerado individual los cuales, luego, gradualmente, se fusionan hasta converger en una única agrupación o conglomerado.

El dendrograma para la etapa 1, es decir, durante la pandemia, muestra disparidad entre los puntos 2, 14 y 30 en el eje horizontal, correspondientes a los departamentos de Antioquia (4170 muertes), Cundinamarca (2959 muertes) y Valle (3325 muertes), respectivamente, debido a sus tasas altas de homicidios en comparación con otros departamentos. Este patrón sugiere que existe una interconexión entre estos departamentos en términos de factores subyacentes (como dinámicas sociales, económicas o incluso estrategias de seguridad).

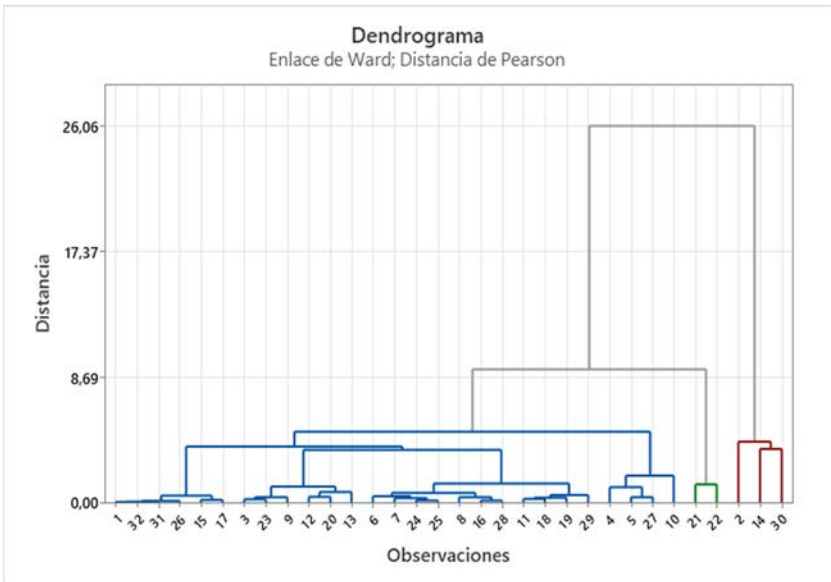


Figura 7. Dendrograma representativo para los datos durante la pandemia.

Fuente: Elaboración propia con Minitab 16

Mientras tanto, la Figura 8, es decir, el dendrograma para el conglomerado de muertes violentas pospandemia, muestra tres conglomerados en los que existe mucha similitud en los datos. Sin embargo, se destaca una discrepancia en los departamentos 2, 30 y 14, correspondientes a Antioquia (2701 muertes), Cundinamarca (2132 muertes) y Valle (3325 muertes), respectivamente (Tabla 2).

Esta observación sugiere que hay diferencias en los factores subyacentes o estrategias de seguridad de estos departamentos, lo que abre la puerta a una exploración más profunda de los motivos detrás de esta divergencia en la agrupación de datos. Este enfoque en las variaciones temporales de los conglomerados añade una dimensión temporal valiosa al análisis, pues permite alcanzar una comprensión más completa de la dinámica de las muertes violentas en la pospandemia.

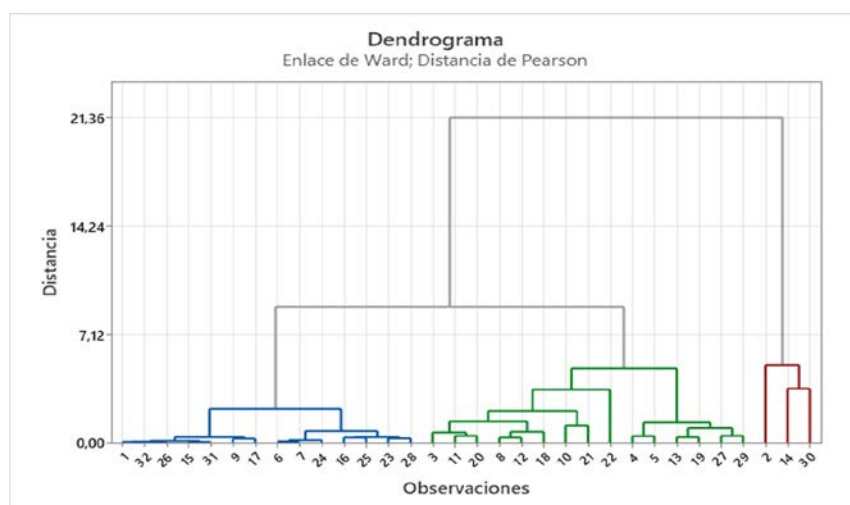


Figura 8. Dendrograma representativo para los datos en la pospandemia.

Fuente: Elaboración propia con Minitab 16

Comparando los datos de muertes violentas, durante la pandemia y en la pospandemia, en los departamentos más afectados, se observa que, durante la pandemia, Antioquia registró un total de 4170 muertes violentas, mientras que, en la pospandemia, registró una disminución a 2701 muertes. En Cundinamarca, durante la pandemia, se reportaron 2959 muertes, que se redujeron a 2132 muertes en la pospandemia. Por otro lado, el departamento de Valle mantuvo una cifra constante de 3325 muertes en ambos periodos.

La Tabla 3 muestra la partición final, de tres conglomerados, durante la pandemia. El primero incluye el 84,375 % de los departamentos (27 en total) y sus cifras de muertes violentas. El segundo abarca el 9,375 % (3). El tercero representa el 6,25 % (2). Notablemente, el conglomerado 2 muestra una mayor distancia promedio entre los tres departamentos que comprende en comparación con los demás conglomerados, lo que indica mayor variabilidad y heterogeneidad de las muertes violentas durante este periodo.

Tabla 3. Partición final para los datos durante la pandemia

	N.º de observaciones	Dentro de la suma de cuadrados del conglomerado	Distancia promedio desde el centroide	Distancia máxima desde el centroide
Conglomerado 1	27	13,8591	0,63060	1,85495
Conglomerado 2	3	15,5515	2,27190	2,41981
Conglomerado 3	2	0,7493	0,61207	0,61207

Fuente. Elaboración propia con Minitab 16

Tabla 4. Partición final para los datos en la pospandemia

	N.º de observaciones	Dentro de la suma de cuadrados del conglomerado	Distancia promedio desde el centroide	Distancia máxima desde el centroide
Conglomerado 1	14	1,1905	0,28103	0,42265
Conglomerado 2	3	19,0695	2,49829	2,91480
Conglomerado 3	15	15,9160	0,91118	2,53564

Fuente: Elaboración propia con Minitab 16

Por su parte, la Tabla 4 muestra la partición final, de tres conglomerados, en la pospandemia. El primer conglomerado abarca 14 de los 32 departamentos, con una distancia promedio de 0,28103, lo que indica similitud entre ellos. El segundo tiene solo tres departamentos y la mayor distancia promedio es de 2,49829, lo que refleja heterogeneidad. En contraste, el tercero incluye 15 departamentos y una alta similitud (0,91118), lo que indica concentración.

Cabe resaltar que, durante la pandemia, el 90,625% de los datos se agruparon en el primer y tercer conglomerados. Sin embargo, en la pospandemia, estos mismos conglomerados representaron solo el 80% de las variables, lo que indica una menor similitud en los datos en este segundo perfil de muertes violentas.

Predicción de muertes violentas usando una red neuronal

Con los perfiles generados en el periodo de pospandemia, se procedió a analizar la red neuronal adecuada para el proceso de predicción futura de dicho perfil. La Figura 9 presenta el diagrama visual de la red neuronal de doble capa elaborada para prever los perfiles de muertes violentas en los 32 departamentos de Colombia tras la pandemia de covid-19. Gracias a la configuración de la red neuronal, se logró alcanzar un nivel de precisión predictiva del 100% en la identificación de los patrones de muertes violentas posteriores a la pandemia.

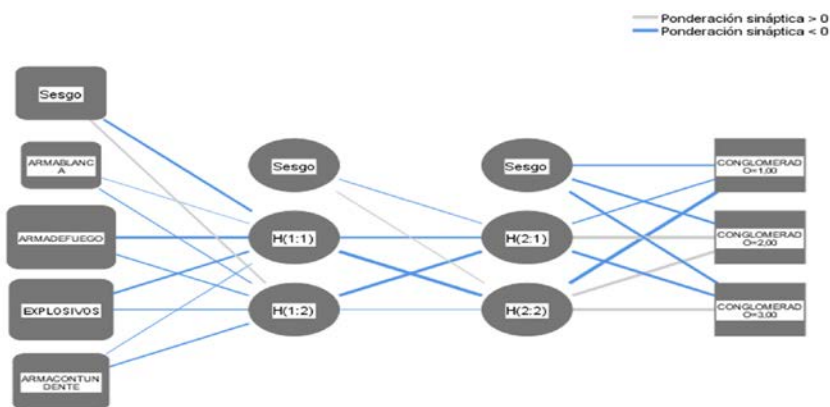


Figura 9. Estructura de la red neuronal de doble capa para pronosticar las muertes violentas en un conglomerado determinado.

Fuente: Elaboración propia con IBM SPSS 27

En cambio, en la Tabla 5, se observa que la disposición de la red neuronal logra una clasificación efectiva de los 32 departamentos en los conjuntos de entrenamiento, prueba y reserva y sus respectivos porcentajes pronosticados en cada conglomerado. Se alcanza una precisión de clasificación del 100%, lo que evidencia un rendimiento excepcional y congruente con el modelo propuesto.

Tabla 5. Capacidad de clasificación de la red neuronal doble capa

Muestra	Observado	Pronosticado			Porcentaje correcto
		1,00	2,00	3,00	
Entrenamiento	1,00	2	0	0	100
	2,00	0	1	0	100
	3,00	0	0	7	100
	Porcentaje global	20 %	10 %	70 %	100
Pruebas	1,00	6	0	0	100
	2,00	0	1	0	100
	3,00	0	0	2	100
	Porcentaje global	66,7 %	11,1 %	22,2 %	100
Reserva	1,00	6	0	0	100
	2,00	0	1	0	100
	3,00	0	0	6	100
	Porcentaje global	46,2 %	7,7 %	46,2 %	100

Variable dependiente: conglomerado

Fuente: Elaboración propia con IBM SPSS 27

El análisis de la Tabla 6 muestra la medida de importancia normalizada para diferentes categorías de muertes violentas en los 32 departamentos colombianos durante el periodo analizado, utilizando la estructura de doble capa de la red neuronal. Se observa que el uso de armas de fuego es más frecuente en casos de homicidio, seguido por los artefactos explosivos, lo que sugiere un desafío significativo para la seguridad pública en Colombia.

Tabla 6. Importancia de las variables independientes de la red neuronal

	Importancia	Porcentaje de importancia normalizada
Arma blanca	0,073	20%
Arma de fuego	0,365	100%
Artefacto explosivo	0,321	87,8%
Arma contundente	0,241	66%

Fuente: Elaboración propia con IBM SPSS 27

El análisis de los datos numéricos revela diferencias notables entre la situación de muertes violentas durante la pandemia y después de ella en Colombia. Durante la pandemia, en 2021, el país experimentó un total de 13 874 muertes violentas, con el 75,23 % de ellas relacionadas con el uso de armas de fuego, lo que marca un desafío significativo para la seguridad pública. Sin embargo, en el año 2022, durante la pospandemia, se observó una disminución de 337 muertes en comparación con el año anterior, lo que sugiere una mejoría de la situación.

Un análisis más detallado por departamentos revela que Antioquia, uno de los más afectados durante la pandemia, con 4170 muertes, experimentó una reducción a 2701 muertes en la pospandemia. Cundinamarca, otro departamento afectado, pasó de 2959 muertes en la pandemia a 2132 muertes en la pospandemia. En contraste, el departamento de Valle mantuvo una cifra constante de 3325 muertes en ambos periodos.

Además, se destaca que, en pandemia, el primer conglomerado agrupó al 84,375 % de los departamentos, mientras que, en pospandemia, el primer y tercer conglomerados solo representaron el 80 % de los departamentos, lo que sugiere una mayor heterogeneidad en los perfiles de muertes violentas después de la pandemia, a causa de la variedad en la cantidad de muertes que se vieron en cada uno de los 32 departamentos de Colombia en ese periodo.

Sin duda alguna, la investigación permitió identificar áreas críticas y guías políticas de prevención, al revelar las ciudades que están más afectadas y el tipo de arma más utilizado. Además, destaca la capacidad predictiva de la red neuronal para abordar homicidios futuros. Asimismo, demuestra que hace falta regular el uso de armas de fuego, para reducir su impacto negativo en la sociedad.

En relación con el tipo de armas empleadas en los asesinatos, se observa una predominancia de las armas de fuego, tanto durante la pandemia como en la pospandemia, lo que resalta la necesidad de abordar su regulación para fortalecer la seguridad pública. Los resultados también respaldan la proyección de un continuo aumento en las muertes violentas en los departamentos analizados, lo que subraya la importancia de diseñar e implementar políticas de seguridad y prevención en estas áreas críticas del país.

Se puede señalar que la pandemia generó una condiciones y factores que incrementaron el aumento de las muertes violentas por armas de fuego en Colombia en el periodo objeto de estudio de esta investigación. Después de la pandemia se evidencia en los perfiles de muertes violentas una homogeneidad en los departamentos, con lo que se pudo identificar los departamentos que, a lo largo de los dos periodos, presentaron el mismo nivel de violencia. Este criterio permite la toma de decisiones y la implementación de políticas de Estado orientadas a reducir la violencia en dichos departamentos.

Los resultados obtenidos de la red neuronal propuesta revelan una destacada capacidad para predecir con alta precisión los perfiles de muertes violentas en el futuro, lo que proporciona una guía para dirigir los esfuerzos destinados a reducir los homicidios en áreas con mayores índices de mortalidad.

Discusión

En concordancia con esta investigación, estudios como el de Fontalvo et al. (2021) desarrollaron una metodología que fusiona la inteligencia artificial y las redes neuronales para clasificar, pronosticar y predecir variables vinculadas a los servicios de salud en Colombia. Destacan la eficacia de esta metodología para identificar patrones de comportamiento, al establecer el sólido precedente de una precisión del 95 %. Este nivel de precisión subraya la utilidad de la inteligencia artificial y del aprendizaje automático para caracterizar y anticipar variables generales en este contexto. Mientras tanto, Fontalvo et al. (2023) plantearon un método que permitió estudiar otro tipo de delitos, construyendo una aglomeración o agrupación (clúster) y usando otro tipo de red neuronal, que generó un 97,7 % de precisión.

Asimismo, otras investigaciones (Fontalvo et al., 2018; Salgado et al., 2019; De la Hoz et al., 2020) han utilizado las redes neuronales en conjunto con otras técnicas de análisis de datos para predecir eventos futuros con altos niveles de precisión en predicción (94,44 %, 95,5 % y 91,3 %, respectivamente).

No obstante, la relevancia de este estudio radica en el método usado, el cual estableció agrupamientos para ambos periodos y empleó una red neuronal profunda de doble capa para realizar pronósticos. Este enfoque logró una precisión del 100 % para prever los perfiles futuros de muertes por armas de fuego después de la pandemia.

Sterling y Pablo (2023), en otra investigación congruente con los resultados alcanzados en este trabajo investigativo, también establecieron que las mayores muertes violentas en

Colombia se generan por armas de fuego, por lo que señalan en su estudio la necesidad de políticas de Estado para reducir y mejorar esta situación problemática.

Indiscutiblemente, las investigaciones realizadas por los mencionados autores, junto con sus hipótesis y descubrimientos, sustentan de manera contundente la necesidad de usar técnicas como el aprendizaje automático, las redes neuronales y el análisis de datos para enfrentar problemas de carácter social. En particular, aquellos que implican inseguridad y erosionan la calidad de vida de la sociedad en general.

Es relevante mencionar que, en estas investigaciones, se señala la necesidad de establecer regulaciones en torno a los delitos y las muertes violentas que se generan tanto a nivel mundial como en el ámbito nacional y local, con el propósito de crear condiciones de convivencias seguras.

Conclusión

Este artículo compara las tasas de muertes violentas durante el periodo de la pandemia y las registradas en la pospandemia en Colombia. Los resultados revelan que durante la pandemia se experimentó un aumento significativo de los homicidios en todo el país, en comparación con la pospandemia. En ambos periodos, el arma de fuego se destaca como el principal medio utilizado para cometer estos crímenes. Además, se observa una marcada variabilidad en la incidencia de homicidios en los 32 departamentos de Colombia, especialmente durante la pospandemia.

Estos hallazgos subrayan la importancia de aplicar técnicas avanzadas de análisis estadístico, como el aprendizaje automático y las redes neuronales, para enfrentar de manera eficaz los desafíos sociales analizando conjuntos de datos históricos de gran escala. Estas herramientas pueden proporcionar una comprensión profunda de las tendencias y patrones de la violencia, lo que a su vez permite establecer políticas y estrategias que contribuyan a la seguridad.

Asimismo, ese trabajo aporta teóricamente al contexto científico y empresarial al integrar conceptos como *aglomeración (clustering)*, *inteligencia artificial*, *analítica de datos*, *redes neuronales* y *homicidios* para pronosticar perfiles de muertes violentas en los departamentos colombianos tras la pandemia de covid-19.

Además, aporta prácticamente en la aplicación de técnicas de aglomeración para establecer perfiles de muertes violentas y en la proposición de una estructura de red neuronal específica de doble capa que permite hacer una proyección de homicidios en la pospandemia. La relevancia de esta contribución radica en su implicación directa en la seguridad actual, con la identificación de departamentos violentos, lo que permite tomar acciones que generen regiones seguras que mejoren la vida y dignidad de los ciudadanos.

Como aporte metodológico, en esta investigación se establecen una serie de actividades científicas, apoyadas en el uso de conglomerados y redes neuronales, que permiten

establecer patrones específicos de comportamiento, así como proyecciones de los perfiles de los departamentos analizados en términos de muertes violentas que facilitan una identificación precisa de muertes violentas, con lo que se puedan tomar acciones para mejorar la seguridad en Colombia.

Se invita a la comunidad académica y científica a utilizar el método propuesto en diferentes estudios de problemas sociales a nivel regional, nacional e internacional para clasificar y proyectar perfiles en cualquier contexto con un alto nivel de precisión.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Universidad de Cartagena y la Universidad del Tolima 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

Tomás José Fontalvo Herrera es posdoctor en administración, HEC de Montreal; doctor en ciencias sociales, mención Gerencia, Universidad del Zulia, Venezuela, y magíster en administración, Universidad Nacional de Colombia. Profesor de tiempo completo de la Universidad de Cartagena. Conferencista, consultor e investigador en analítica de datos e inteligencia artificial aplicada a la gestión y problemas sociales, control y cálculo multivariante, seis sigmas, eficiencia y productividad.

<https://orcid.org/0000-0003-4642-9251> - Contacto: tfontalvoh@unicartagena.edu.co

Ana Gabriela Banquez Maturana es administradora industrial con énfasis en producción, Universidad de Cartagena, e investigadora del Grupo de Calidad y Productividad Organizacional. Es experta en temas de control estadístico multivariante y analítica de datos, aplicada a problemas de gestión y sociales, y árbitra experta en International Journal of Lean Six Sigma.

<https://orcid.org/0000-0002-8354-6396> - Contacto: abanquezm@unicartagena.edu.co

Fabio Mejía Zambrano es candidato a doctor en administración; magíster en mercadeo agroindustrial, y magíster en docencia universitaria. Profesor asociado y miembro del Grupo de Investigación ECO de la Universidad del Tolima. Investigador en planeación prospectiva y sustentabilidad en educación superior. Ha sido director de plan de desarrollo y vicerrector académico en universidades públicas, y consultor en gerencia.

<https://orcid.org/0000-0002-6689-3345> - Contacto: fmejiaz@ut.edu.co

Referencias

- Aathira, T., Rangasami, P., & Narassima, M. (2023). Situational analysis and conceptual model development of crimes against women and children. *International Journal of Sustainable Society*, 15(1), 75. <https://doi.org/10.1504/ijssoc.2023.128361>
- Abbas, A., Sutter, D., Zoufal, C., Lucchi, A., Figalli, A., & Woerner, S. (2021). The power of quantum neural networks. *Nature Computational Science*, 1(6), 403-409. <https://doi.org/10.1038/s43588-021-00084-1>
- Aguancha, K., Ruiz, L., & Torres, L. (2020). Mujeres víctimas de violencia intrafamiliar en el norte de Colombia. *Revista de Ciencias Sociales. Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales*, 26(2), 56-68. <https://doi.org/10.31876/rcs.v26i2.32422>
- Ahmed, I., Ahmad, M., Jeon, G., & Piccialli, F. (2021). A framework for pandemic prediction using big data analytics. *Big Data Research*, 25, 100190. <https://doi.org/10.1016/j.bdr.2021.100190>
- Alvarado, N., & Muggah, R. (2018). *Crimen y violencia: Un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0001440>
- Alvarado-Salazar, R., & Llerena-Izquierdo, J. (2022). Revisión de la literatura sobre el uso de Inteligencia artificial enfocada a la atención de la discapacidad visual. *Revista InGenio*, 5(1), 10-21. <https://doi.org/10.18779/ingenio.v5i1.472>
- Álvarez, M., Quirós, L., & Cortés, M. (2020). Inteligencia artificial y aprendizaje automático en medicina. *Revista Médica Sinergia*, 5(8), e557. <https://doi.org/10.31434/rms.v5i8.557>
- Ambiado, C., Veloso, V., & Tijoux, M. (2022). ¿Trabajo sin libertad en Chile? Migrantes entre el racismo, la violencia y la dependencia. *Andamios*, 19(48), 161-181. <https://doi.org/10.29092/uacm.v19i48.899>
- Arboleda, M., Montaña, J., & Rojas, S. (2023). Factores socioeconómicos y demográficos asociados a los homicidios en 23 departamentos de Colombia, 2012-2017. *Revista Lumen Gentium*, 7(1), 93-114. <https://doi.org/10.52525/lg.v7n1a6>
- Ashby, M. (2020). Initial evidence on the relationship between the coronavirus pandemic and crime in the United States. *Crime Science*, 9(1), 1-16. <https://doi.org/10.1186/s40163-020-00117-6>
- Baptista, M. L., Goebel, K., & Henriques, E. M. P. (2022). Relation between prognostics predictor evaluation metrics and local interpretability SHAP values. *Artificial Intelligence*, 306, 103667. <https://doi.org/10.1016/j.artint.2022.103667>
- Cabarcas, C., Castañeda, M., & Van, E. (2023). *Análisis estadístico del homicidio en Colombia: una vista enfocada a los perfiles sociodemográficos, educativos y económicos* [tesis de especialización, Fundación Universitaria Los Libertadores]. <http://hdl.handle.net/11371/6188>
- Chainey, S., & Muggah, R. (2022). Homicide concentration and retaliatory homicide near repeats: An examination in a Latin American urban setting. *The Police Journal*, 95(2), 255-275. <https://doi.org/10.1177/0032258x20980503>
- Cortés, V. (2023). Racismo, blanquidad y privilegios raciales como categorías en disputa durante la coyuntura del paro nacional 2021, Colombia. *Tabula Rasa*, 45, 243-270. <https://doi.org/10.25058/20112742.n45.11>
- De la Hoz, E., Iglesias, M., & Perez, L. (2020). Método Cluster-RNA para clasificar, caracterizar y pronosticar perfiles competitivos del sector tiendas minoristas en la ciudad de Barranquilla. *INGE CUC*, 16(1), 234-240. <https://doi.org/10.17981/ingecuc.16.1.2020.17>
- Eisner, M. (2020). *Crime in times of the pandemic*. Violence Research Centre, University of Cambridge. <https://www.vrc.crim.cam.ac.uk/file/pandemiccrimepublicwebinarpptx>

- Ezugwu, A., Ikotun, A., Oyelade, O., Abualigah, L., Agushaka, J., Eke, C., & Akinyelu, A. (2022). A comprehensive survey of clustering algorithms: State-of-the-art machine learning applications, taxonomy, challenges, and future research prospects. *Engineering Applications of Artificial Intelligence*, 110, 104743. <https://doi.org/10.1016/j.engappai.2022.104743>
- Fontalvo, T., De la Hoz, E., & De la Hoz, E. (2018). Método análisis envolvente de datos y redes neuronales en la evaluación y predicción de la eficiencia técnica de pequeñas empresas exportadoras. *Información Tecnológica*, 29(6), 267-276. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07642018000600267>
- Fontalvo, T., De la hoz, E., & Fontalvo, O. (2021). Methodology of classification, forecast and prediction of healthcare providers accredited in high quality in Colombia. *International Journal of Productivity and Quality Management*, 33(1). <https://doi.org/10.1504/ijpqm.2021.115290>
- Fontalvo, T., Vega, M., & Mejía, F. (2023). Método de *clustering* e inteligencia artificial para clasificar y proyectar delitos violentos en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(42), 53-72. <https://dx.doi.org/10.21830/19006586.655>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). (s.f.). *Boletines Estadísticos Mensuales* [página web]. <http://tinyurl.com/bdfmb6vc>
- Janiesch, C., Zschech, P., & Heinrich, K. (2021). Machine learning and deep learning. *Electronic Markets*, 31(3), 685-695. <https://doi.org/10.1007/s12525-021-00475-2>
- Kumar, A., Sharma, K., & Sharma, A. (2021). Genetically optimized Fuzzy C-means data clustering of IoT-based biomarkers for fast affective state recognition in intelligent edge analytics. *Applied Soft Computing*, 109, 107525. <https://doi.org/10.1016/j.asoc.2021.107525>
- Márquez, J. (2020). Inteligencia artificial y Big Data como soluciones frente a la covid-19. *Revista de Bioética y Derecho*, 50, 315-331. <https://doi.org/10.1344/rbd2020.50.31643>
- Miller, T., Hoffman, R., Amir, O., & Holzinger, A. (2022). Special issue on Explainable Artificial Intelligence (XAI). *Artificial Intelligence*, 307, 103705. <https://doi.org/10.1016/j.artint.2022.103705>
- Moturi, C., Okemwa, V., & Orwa, D. (2022). Big data analytics capability for digital transformation in the insurance sector. *International Journal of Big Data Management*, 2(1), 42. <https://doi.org/10.1504/ijbdm.2022.119435>
- Naranjo, A., & Naranjo, C. (2022). Homicidios y suicidios en relación con la inequidad en América Latina. *Revista de Ciencias Económicas, Jurídicas y Administrativas*, 5(9), 9-27. <https://doi.org/10.37135/kai.03.09.01>
- Oberwittler, D. (2019). Lethal violence: A global view on homicide. En *Oxford research encyclopedia of criminology and criminal justice*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264079.013.402>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). *Resumen ejecutivo: Estudio Mundial sobre el Homicidio*.
- Ospino, A., & Echeverría, J. (2023). *Incidencia del crimen organizado del narcotráfico en la actual etapa de transición de paz de Colombia*. Universidad Simón Bolívar.
- Peirce, J. (2020). More money more crime: Prosperity and rising crime in Latin America. By Marcelo Bergman [reseña de libro]. *The British Journal of Criminology*, 60(6). <https://doi.org/10.1093/bjc/azaa041>
- Policía Nacional de Colombia. (2023). *Homicidios* [página web con reportes estadísticos]. <https://www.policia.gov.co/delitos-de-impacto/homicidios>
- Reier, R., Nández, S., Jorge-Vazquez, J., & Rodríguez, M. (2020). Applied machine learning in social sciences: Neural networks and crime prediction. *Social Sciences (Basel, Switzerland)*, 10(1), 4. <https://doi.org/10.3390/socsci10010004>

- Repetur, A. (2019). *Redes neuronales artificiales* [tesis de pregrado, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires]. RIDAA. <https://www.ridaa.unicen.edu.ar/handle/123456789/2058>
- Salgado Reyes, N., Beltrán, J., Guaña, J., Escobar, C., Nicolalde, D., & Chafla, G. (2019). Modelo para predecir el rendimiento académico basado en redes neuronales y analítica de aprendizaje. *RISTI - Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Informação*, 17, 258-266.
- Ríos, J., & Niño, C., (2021). Dinámicas de la inseguridad y la violencia durante la pandemia en Colombia. *Revista UNISCI*, 19(56), 95-115. <https://doi.org/10.31439/unisci-118>
- Rojas, L., & Meneses, C. (2022). Una comparación empírica de algoritmos de aprendizaje automático versus aprendizaje profundo para la detección de noticias falsas en redes sociales. *Ingeniare. Revista Chilena de Ingeniería*, 30(2), 403-415. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33052022000200403>
- Ruelas, E., Vásquez, J., Cruz, J., Sánchez, J., Baeza, R., & Jiménez, J. (2020). Statistical control of multivariant processes through the artificial neural network multilayer perceptron and the MEWMA graphic analysis. *IEEE Latin America Transactions*, 18(6), 1041-1048. <https://latamt.ieee9.org/index.php/transactions/article/view/1284>
- Shahid, N., Rappon, T., & Berta, W. (2019). Applications of artificial neural networks in health care organizational decision-making: A scoping review. *PloS One*, 14(2), e0212356. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0212356>
- Sierra, J., & Santos, M. (2021). Redes neuronales y aprendizaje por refuerzo en el control de turbinas eólicas. *Revista Iberoamericana de Automática e Informática Industrial RIAI*, 18(4), 327. <https://doi.org/10.4995/riai.2021.16111>
- Sossa, J., & Reyes, F. (2021). *Inteligencia artificial aplicada a robótica y automatización*. Marcombo.
- Sterling, V., & Pablo, J. (2023). *Restricción al porte de arma de fuego como mecanismo de disminución de homicidios en Colombia* [tesis de especialización, Universidad Libre de Colombia]. Repositorio Institucional UniLibre. <https://hdl.handle.net/10901/23905>
- Tealab, A. (2018). Time series forecasting using artificial neural networks methodologies: A systematic review. *Future Computing and Informatics Journal*, 3(2), 334-340. <https://doi.org/10.1016/j.fcij.2018.10.003>
- Vargas, J., Ibáñez, R., Norza, E., Duarte, Y., Patiño, M., Eraso, A. (2021). Criminalidad en contexto covid año 2020 y aproximación de una propuesta en neurocriminología. *Revista Criminalidad*, 63(3), 9-31. <https://doi.org/10.47741/17943108.310>
- Yang, L., Moubayed, A., Shami, A., Boukhtouta, A., Heidari, P., Preda, S., Brunner, R., Migault, D., & Larabi, A. (2023). Forensic data analytics for anomaly detection in evolving networks. En *World scientific series in digital forensics and cybersecurity* (pp. 99-137). World Scientific.
- You, J., Leskovec, J., He, K., & Xie, S. (2020, 118 de julio). Graph structure of neural networks. En H. Iii & A. Singh (Eds.), *Proceedings of the 37th International Conference on Machine Learning* (vol. 119, pp. 10881-10891).

Esta página queda intencionalmente en blanco



Revista Científica General José María Córdova

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

Volumen 22, número 45, enero-marzo 2024, pp. 199-218

<https://doi.org/10.21830/19006586.1229>

Seguridad y legislación frente a amenazas al sistema de agua potable en España

Security and legislation against threats to the drinking water system in Spain

Adrián Nicolás Marchal González 

Universidad Nebrija, Madrid, España

RESUMEN. Este artículo analiza la importancia estratégica de la seguridad en la infraestructura crítica del agua, como recurso fundamental para la vida humana. En particular, explora el sistema de seguridad de esta infraestructura en España, así como la legislación existente frente a las amenazas a las infraestructuras críticas, en particular la del abastecimiento de agua potable. Se describen los tipos de ataques que pueden presentarse, la preparación de los sistemas de seguridad pasiva y activa ante estos y el desarrollo legislativo para sancionarlos. Pese a ser un tema cada vez más crucial, debido a que esta infraestructura puede ser un objetivo terrorista con impactos incalculables sobre la vida, la salud, la economía y la sociedad, se concluye que hay vacíos en la tipificación y definición de sanciones contra este tipo de ataques en España.

PALABRAS CLAVE: abastecimiento de agua; derecho penal; seguridad hídrica; seguridad humana; terrorismo

ABSTRACT. This article examines the strategic significance of security in critical water infrastructure, an essential resource for human life. Focusing on Spain, it explores the security system of this infrastructure and the existing legislation against threats to critical infrastructures, particularly drinking water supply. The study describes potential types of attacks, the preparedness of passive and active security systems against these threats, and the legislative developments to penalize them. Despite the increasing importance of this issue, as water infrastructure can be a target for terrorism with unimaginable impacts on life, health, economy, and society, the paper concludes that there are gaps in the classification and definition of sanctions against such attacks in Spain.

KEYWORDS: criminal law; human security; terrorism; water security; water supply

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 15 de mayo de 2023 • Aceptado: 15 de enero de 2024

CONTACTO: Adrián Nicolás Marchal González ✉ amarchal@nebrija.es

Introducción

El presente artículo de investigación se centra en la crucial importancia de mantener la seguridad en las infraestructuras críticas (IC), especialmente aquellas dedicadas al suministro de agua, un recurso esencial para la vida, la industria y el comercio. Este análisis busca destacar la relevancia del agua como un elemento vital y explora las implicaciones de asegurar su disponibilidad continua y segura. Tal es la importancia del agua que el derecho internacional humanitario (DIH) le brinda una protección especial en el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949 (Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR], 1977):

Se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la Parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito. (art. 54, párr. 2)

Pero no solo las leyes que recogen este tipo de protección al agua. Religiones como el Islam condenan el uso de este bien como medio de guerra. Así, el Corán estipula que no puede ser envenenada durante la guerra y que incluso al enemigo se le debe permitir el acceso a ella. Esto se fundamenta en la *safa* (del árabe, *Ley del derecho al agua*), que considera al agua como un recurso de todos y que, por ende, debe distribuirse equitativamente.

A pesar de estas normas y creencias, a lo largo de la historia y en tiempos más recientes, han sucedido constantes ataques a fuentes de agua potable en conflictos bélicos. Si nos remontamos al año 1000 a.C., encontramos a guerreros chinos envenenando reservas de agua enemigas. En 1462, esta táctica se empleó contra los turcos otomanos por el Empalador de Valaquia, en Rumanía (Patrón, 2018), y fue igualmente utilizada por los finlandeses contra los soviéticos durante la Guerra de Invierno (Trotter, 2013). En el siglo actual, se han registrado varios ataques terroristas dirigidos a infraestructuras y reservas hídricas. Estos ataques, de diversa índole, comparten el objetivo de sembrar el terror en la sociedad y desestabilizar gobiernos. Un ejemplo notable ocurrió en 2002, cuando cuatro miembros de un grupo salafista fueron detenidos intentando contaminar con productos químicos el sistema de abastecimiento de agua de la embajada estadounidense en Roma.

En ese mismo año, en Denver, Estados Unidos, dos miembros de Al Qaeda fueron arrestados por conspirar para envenenar el agua de la ciudad (Melendo, 2019). En 2006, en Inglaterra, un tanque de agua fue envenenado con herbicidas (Pantusa & Maiolo, 2018), y en Dinamarca, un lago fue intencionalmente contaminado (Martínez, s.f.). En 2007, se registró un incidente similar en China (Xinhua, 2007), seguido en 2008 por otros en Virginia, Estados Unidos y en Tailandia (Pedersen, 2001). En 2009, Filipinas enfrentó un envenenamiento de sus aguas por parte del Frente Moro de Liberación Islámica (Acosta, 2009). Finalmente, en

2010, se reportaron incidentes en India (TNN, 10 de noviembre de 2010) y en Inglaterra (*BBC News*, 14 de mayo de 2010) que involucraban a rebeldes maoístas y a dos individuos neonazis, respectivamente.

En 2011, en España, se desactivó una célula islamista que planeaba envenenar el agua en respuesta a la muerte de Osama Bin Laden (Efe, 2011). Luego, en 2012, Australia (Hoffman, 2011) y Afganistán (Faiez & Vogt, 2012) experimentaron ataques similares. Entre 2015 y 2016, Inglaterra fue de nuevo blanco de un ataque, esta vez mediante el hackeo de una depuradora para contaminar el agua (Zuloaga, 2018). En 2018, la policía italiana arrestó a un refugiado que intentaba envenenar el agua de una localidad y una base militar (Mic, 2018). Finalmente, a principios de 2021, un intento de hackeo en una planta potabilizadora en Florida, EE. UU., activó las alarmas de seguridad.

El agua es un recurso esencial continuamente utilizado por la ciudadanía. Dependemos de ella para beber, asearnos, y en múltiples contextos como hospitales, centros de salud e industrias. Su vital importancia en nuestra vida diaria la convierte en un potencial objetivo terrorista. Un ataque a este recurso podría alterar significativamente el funcionamiento normal de la sociedad, no solo a través del envenenamiento del agua, sino también mediante la interrupción de su suministro. Estas acciones terroristas pueden manifestarse de diversas maneras, desde el envenenamiento directo hasta el corte del suministro, que podría ocurrir a consecuencia de un ataque convencional contra las estaciones de tratamiento de aguas potables (ETAP) o mediante ataques cibernéticos.

Pero ¿hasta qué punto es real la posibilidad de producirse este tipo de ataque? En España actualmente nos encontramos en el nivel 4 de alerta antiterrorista, siendo el nivel 5 el más elevado. Este se decreta ante la previsión de un ataque inminente, permitiendo la movilización de las fuerzas armadas, lo que a la postre representa la mayor diferencia con las medidas adoptadas en el nivel actual. En el nivel 4 conlleva reforzar los mecanismos de seguridad en sectores estratégicos, incluyendo fronteras y aeropuertos.

A esto se añade que, a menudo, los terroristas buscan infundir miedo en la sociedad y obtener repercusión mediática. La historia ha demostrado que, tras un atentado, la ciudadanía suele temer el uso del medio en el que se llevó a cabo el ataque. Por ejemplo, los atentados del 11 de septiembre en EE. UU. (Pleterski, 2010), los del 11 de marzo en Madrid (Exceltur) o los del 17 de agosto en Barcelona (Salvatierra, 2017) resultaron en una disminución del uso del transporte público y la visita a lugares emblemáticos concurridos por un tiempo. Un ataque al agua tendría un impacto directo en nuestros hogares, un espacio considerado inviolable, donde solemos bajar nuestros niveles de alerta al sentirnos seguros.

Tipos de ataques

Desde los albores de la historia, han ocurrido innumerables ataques entre países, organizaciones y tribus con el objetivo de desestabilizar al enemigo, reducir sus resistencias o invadir sus territorios. Una táctica comúnmente empleada por las hordas enemigas era el

envenenamiento de ríos y pozos para privar a los habitantes de las zonas en conflicto de un recurso vital como el agua. Esto tenía el propósito de forzarlos a abandonar su lugar o a consumir alimentos y agua insalubres. Adrienne Mayor (2003) detalla este tipo de tácticas en su libro *Greek fire, poison arrows & scorpion bombs: Biological and chemical warfare in the ancient world*. Un ejemplo histórico presentado en este libro es el asedio de la ciudad griega de Cirra por los guerreros de Delfos durante la guerra entre la Liga Anfictiónica de Delfos y Cirra (595-585 a.C.), donde se envenenó el agua que llegaba a la ciudad con eléboro, una planta angiosperma venenosa de la familia de las ranunculáceas.

Aunque pueda parecer una táctica bélica del pasado, el uso del envenenamiento como estrategia de guerra no ha desaparecido. Existen normativas que prohíben estas maniobras, reflejadas en el artículo 23 del reglamento de La Haya, que establece: “queda particularmente prohibido: a) Emplear veneno o armas envenenadas” (Convención II de La Haya, 1899, art. 23). Igualmente, en el DIH consuetudinario “se especifica que la prohibición de emplear veneno abarca, asimismo, el envenenamiento de pozos y otras redes de abastecimiento de agua” (Henckaerts & Doswald-Beck, 2007).

Hoy en día, esta práctica aún se observa en conflictos armados. Un ejemplo reciente es el ataque sufrido por Israel, donde una de sus plantas potabilizadoras fue objeto de una intrusión cibernética. El objetivo era modificar las cantidades de cloro en el agua, un ataque que Israel atribuye a Irán (Cembrero, 2020). Así, la posibilidad de un ataque a una ETAP por parte de un grupo terrorista es real y se puede dar en diversas formas y desde diferentes enfoques, como se ha evidenciado en los ejemplos anteriores, todos altamente peligrosos. Estos diversos tipos de ataques serán analizados en detalle a continuación.

Ataques físicos

Un ataque físico se define en esta investigación como una acción violenta y repentina contra las instalaciones de una ETAP. Este tipo de ataque tiene como objetivo interrumpir la prestación del servicio, en casos de menor gravedad, o causar la destrucción de las barreras de contención del agua. Esto último podría resultar en una gran inundación, provocando extensos daños materiales y humanos en las ciudades afectadas. Dentro de los posibles ataques físicos se debe distinguir entre:

Aquellos cuyo fin pueda ser para hacerse con determinados productos, que, por su utilización en la potabilización del agua, se puedan encontrar en una ETAP y que posteriormente podrían ser usados en otros atentados de gran envergadura (como podría ser el caso de una bombona de gas cloro, que, en caso de ser manipulada de manera malintencionada, ocasionaría una nube tóxica que provocaría afecciones en las vías respiratorias de las personas que lo inoculasen o incluso la muerte), o de elementos precursores, que son aquellas sustancias que pueden ser usadas para la creación de explosivos y drogas, y que están regulados en el Reglamento (CE) nº 273/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, sobre precursores de drogas (Boletín Oficial del Estado, 2004) y en el Reglamento (CE) nº 1277/2005 de la Comisión de 27 de julio de 2005, por el que se establecen normas

de aplicación para el Reglamento (CE) nº 273/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre precursores de drogas, y para el Reglamento (CE) nº 111/2005 del Consejo, por el que se establecen normas para la vigilancia del comercio de precursores de drogas entre la Comunidad y terceros países.

Por otro lado, están los ataques dirigidos específicamente contra una ETAP con el objetivo de provocar una denegación de servicio a la ciudadanía o causar una alteración mediante el vertido de contaminantes en las piscinas de agua en diferentes etapas de tratamiento. El fin de estos ataques es convertir el agua en un producto no apto para el consumo o peligroso para la salud humana.

Entre los posibles ataques físicos se incluyen lo que usan vehículos, bien sea para superar las medidas de seguridad perimetrales o contra la barrera de control de acceso, lo que implica un riesgo de atropello para el personal de vigilancia y trabajadores de la ETAP. Finalmente, no se puede descartar el uso de explosivos en un ataque a una ETAP. Las posibilidades para perpetrar un atentado de este tipo son variadas, incluyendo desde el lanzamiento remoto de un misil teledirigido, ataques con drones, coches bomba, hasta el uso de chalecos bomba, como se ha mencionado antes.

En cualquier caso, un ataque de este tipo tendría una amplia repercusión mediática, algo que los terroristas buscan activamente. Como se ha dicho, la explosión de un artefacto, dependiendo del volumen y tipo de explosivo utilizado, podría causar daños incalculables, interrumpir el suministro de agua o, en el caso de un ataque al muro de contención de una presa, provocar su ruptura y una consiguiente inundación.

Otro aspecto relevante es el bajo costo y la facilidad de adquisición de los componentes para fabricar explosivos. Estos pueden elaborarse con acetona (comercializada como removedor de esmalte de uñas), peróxido de hidrógeno (conocido también como agua oxigenada), ácido clorhídrico (disponible en internet por poco más de cinco euros) y ácido sulfúrico (vendido en tiendas como desatascador de tuberías)

El principal desafío en la fabricación de este explosivo es su alta volatilidad. Es extremadamente sensible a las altas temperaturas, a los golpes y a la fricción, cualquiera de los cuales podría desencadenar una explosión no deseada. Además, este tipo de explosivo comienza a descomponerse aproximadamente a los diez días de su creación.

Es importante destacar que este tipo de reacción química no es detectable por los sistemas actuales de detección de explosivos en los aeropuertos, que se basan en la identificación de compuestos nitrogenados. Esto representa un desafío para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FFCCSS), ya que dificulta detectar la presencia de este material en caso de que se introduzca ilegalmente en el país.

Ataques químicos/biológicos

Estos son los ataques más peligrosos, ya que, de no detectarse, podrían envenenar o causar enfermedades a un gran número de habitantes de una ciudad. Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Madrid, una sola ETAP da servicio a más de tres millones de personas. Si el

agua contaminada llegase a los hogares, estaríamos hablando de cientos de miles de personas que podrían sufrir envenenamiento inmediato o desarrollar enfermedades futuras. El agua se convierte, así, en un vehículo ideal para la propagación de estos ataques, dado que todos consumimos y dependemos de este recurso esencial en mayor o menor medida.

Esta situación generaría una sensación de inseguridad en la sociedad y podría colapsar otros servicios públicos, como el sanitario, que enfrentaría dificultades para atender al número tan elevado de personas que requerirían asistencia médica, lo que podría resultar en un número de defunciones inimaginable para la sociedad.

Los ataques químicos o biológicos, al igual que el uso de venenos, están prohibidos por los Convenios Internacionales. Sin embargo, esto no significa que todos los países hayan cesado la investigación o el uso de armas biológicas y químicas en ataques contra la sociedad. Un ejemplo de esto es el ataque ocurrido en mayo de 2019 en la provincia de Latakia, Siria, donde se utilizó gas cloro (EFE, 2019). Un ataque de este tipo se caracteriza por el uso de agentes químicos o biológicos que pueden causar infecciones, reacciones adversas, lesiones orgánicas, incapacidad temporal o incluso la muerte.

El Programa Internacional de Seguridad de las Sustancias Químicas, publicado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), indica cuáles son las sustancias más peligrosas para la salud de los seres vivos. Estos componentes, presentes tanto en materia viva como inorgánica que forma parte de la vida diaria, pueden ser beneficiosos en cantidades adecuadas, mejorando las condiciones de vida. Sin embargo, en dosis elevadas, se vuelven altamente perjudiciales.

Entre los químicos que la OMS destaca está el *arsénico*, un compuesto extremadamente tóxico que puede causar intoxicaciones crónicas; el *benceno*, asociado a diversas enfermedades crónicas, incluyendo ciertos tumores cancerígenos; el *cadmio*, perjudicial para los sistemas renal, óseo y respiratorio; las *dioxinas*, con una durabilidad permanente; el *flúor*, que en exceso es dañino para el sistema óseo; el *plomo*, un metal pesado muy tóxico con amplios efectos nocivos en la salud global; y el *mercurio*, que representa una amenaza para los fetos humanos y en las primeras etapas de la vida (OMS, 2021).

Un lugar aparte ocupan los disruptores endocrinos, sustancias químicas externas que causan graves problemas de salud al alterar los niveles hormonales y afectar su equilibrio y funcionalidad. Sus efectos son especialmente peligrosos porque no son inmediatos y no presentan síntomas clínicos identificables. Estas sustancias se encuentran en detergentes, cosméticos, perfumes y en los ya mencionados pesticidas o plaguicidas.

Ataques cibernéticos

Con el auge de internet y las tecnologías de información y comunicaciones (TIC), así como la creciente digitalización de procesos, se ha generado una nueva vulnerabilidad en la seguridad que las IC de los Estados deben considerar. La implementación de la tecnología 5G ha incrementado aún más el riesgo de ataques cibernéticos, puesto que ofrece a los atacantes mayor anonimato y una capacidad de ataque más rápida y difícil de prever.

Un ataque cibernético se define como cualquier intento de acceso remoto no autorizado a un ordenador o dispositivo conectado a la red. El propósito de estos ataques puede ser controlar el sistema para extraer información, destruir datos o alterar el funcionamiento normal del dispositivo. Esto puede ser con fines de lucro, exploración de vulnerabilidades de seguridad, o para interrumpir un suministro. Estos ataques se ejecutan mediante algoritmos lógicos y códigos maliciosos que se insertan en los archivos del ordenador, corrompiendo tanto el dispositivo como sus comunicaciones y comprometiendo la seguridad de toda la red a la que pertenece.

Las intrusiones cibernéticas pueden ocurrir de diversas maneras. Una es la interceptación de comunicaciones que el objetivo realiza con otros dispositivos a través de la red. Otra manera es la infestación del equipo al conectarle físicamente un dispositivo externo que contenga *malware*. Este *software* malicioso está diseñado para infiltrarse en un dispositivo sin autorización del propietario con el fin de robar, manipular, eliminar o secuestrar la información almacenada.

Es importante destacar que no todos los ataques cibernéticos deben considerarse maliciosos. Dentro de la comunidad *hacker* existen quienes utilizan sus habilidades informáticas y conocimiento de redes para acceder a sistemas burlando las medidas de seguridad. Sin embargo, su objetivo es informar a las empresas sobre estas brechas de seguridad, en lugar de explotarlas para fines ilícitos. Son conocidos como *hackers* éticos o de sombrero blanco (Jaimovich, 2018).

El verdadero problema surge con los *hackers* de sombrero negro, que buscan beneficios personales. Estos actúan extorsionando directamente a la empresa afectada o vendiendo información robada en el mercado negro, comúnmente a través de la DeepWeb o la DarkWeb, donde los terroristas podrían acceder a dicha información y utilizarla para perpetrar ciberataques. Cuando el objetivo de estos ataques es infundir miedo en la sociedad o desestabilizar el funcionamiento de infraestructuras críticas, como una ETAP, se consideran actos de ciberterrorismo.

Entre los diferentes tipos de ataque cibernético se encuentran los siguientes (AyudaLey, 2018):

- *Troyanos*: Nombrados así por el caballo de Troya de la mitología, se camuflan como *software* legítimo. Requieren que el usuario los ejecute o instale en el dispositivo para infectarlo. Son peligrosos porque pueden instalarse involuntariamente, por ejemplo, a través de un pendrive conectado a la CPU de un ordenador. Una vez en el sistema, pueden servir como puerta de acceso a otros *malwares*, robar información o tomar el control remoto del dispositivo infectado.
- *Virus*: Son programas o códigos diseñados para autorreplicarse e infectar otros dispositivos a través de la red, con el objetivo de controlar las operaciones del equipo infectado. Comúnmente, estos virus destruyen la información contenida en el dispositivo.

- *Spyware*: Este tipo de *malware* suele ocultarse dentro de otro *software* o archivo, aunque también puede activarse remotamente mediante *plugins* o extensiones para navegadores de internet. Su función principal es espiar las actividades realizadas en el dispositivo afectado para obtener información relevante.
- *Phishing*: Este método es ampliamente utilizado para engañar y robar datos a las víctimas. Consiste en enviar correos electrónicos que aparentan ser de organismos estatales o entidades bancarias. Estos correos informan sobre una supuesta incidencia que requiere solución a través de un enlace, donde se solicitan datos personales de la víctima.
- *Ransomware*: En este tipo de ataque, el ordenador queda “secuestrado” por los atacantes. La pantalla muestra un mensaje informando sobre el secuestro y las instrucciones para la liberación del dispositivo, generalmente el pago de un rescate en bitcoins u otra moneda digital.
- *Gusano*: Este *malware* se autorreplica y crea copias de sí mismo en diferentes ubicaciones. Se propaga a través de listas de contactos y otros medios.
- *Denegación de servicio (DoS o DDoS)*: Este ataque implica el envío masivo de solicitudes a un servidor con el objetivo de sobrecargarlo y provocar su colapso. Esto resulta en la caída del servidor y la inoperatividad de cualquier sitio web alojado en él. Puede presentarse como DoS, donde las solicitudes provienen de un solo ordenador, o DDoS, donde se utilizan múltiples ordenadores o redes, a menudo controlados sin el conocimiento de sus propietarios (una Botnet), para lanzar el ataque.

El Incibe-Cert (s.f.), canal específico de comunicación entre los Equipos de Respuesta a Incidentes Nacionales de Referencia (CSIRT) y la Secretaría de Estado de Seguridad (SES), y que opera junto al Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (CNPIC) cuando se trata de la gestión de incidentes referentes a operadores críticos, registró en 2019 un aumento de las gestiones por incidentes en infraestructuras críticas del 13,29% respecto del año anterior, hasta llegar a la cifra de 818 incidentes, de los cuales el 20,29% de estas acciones tuvieron que ver con la intromisión de *malware*. Entre los sectores estratégicos que gestiona el CSIRT, el 7,8% tuvieron que ver con el sector del agua, según información del Gobierno de España a través del “Estudio sobre la cibercriminalidad en España”, que elabora el Ministerio del Interior (Cereceda Fernández-Oruña et al., 2019).

Análisis de los sistemas de seguridad

Los sistemas de seguridad son dispositivos, ya sean físicos, lógicos o personales, fijos o móviles, destinados a preservar la integridad de bienes muebles e inmuebles, y la de las personas que se encuentran bajo su protección. Están diseñados para prevenir la acción delictiva de un adversario que pretenda atacar la instalación asegurada. En caso de que la prevención

falle, su operatividad se orienta hacia la detección del intruso, el retraso del asalto, o su interrupción y neutralización.

Los sistemas de seguridad se clasifican en pasivos y activos. Los sistemas de seguridad pasivos no evitan que la intromisión se produzca, pero facilitan la detección de la misma o la retrasan, como es el caso de los muros, vallas, cámaras. Por otro lado, los sistemas de seguridad activos se caracterizan por su proactividad, e incluyen sistemas lógicos de seguridad como las contraseñas y el control de accesos.

A continuación se analiza el caso del sistema de seguridad de la infraestructura de suministro de agua en la Comunidad Autónoma de Madrid. En la actualidad, gracias a la instalación de más de 900 cámaras de seguridad, se cuenta con vigilancia en el 45 % de las instalaciones, entendidas como tal aquellas en las que hay algún tipo de construcción edificada. En lo que se refiere a la ETAP, está ubicada en un enclave geográfico junto a la presa que le suministra el agua, con una orografía montañosa que dificulta su acceso. Su seguridad está compuesta por vallas perimétricas que delimitan la instalación, con malla electrosoldada de más de tres metros de altura y coronadas con concertinas (alambre de espino en espiral), lo que impide que sean saltadas.

Igualmente, el perímetro se encuentra protegido mediante avisadores acústicos, altavoces IP, que advierten a los intrusos de su acceso a una zona restringida y ofrecen mensajes de voz que facilitan instrucciones en caso de emergencia. Estos altavoces están dotados de una memoria que permite grabar mensajes preestablecidos que pueden alternarse con los mensajes en directo que requieran enviar los operarios. Además, su sistema de comunicación IP es compatible con los sistemas de análisis de video, por lo que estos pueden activarse mediante los procesadores si es detectada una intromisión.

La estación se encuentra dotada de cámaras de seguridad bispectral por IP, lo que permite que, en caso de avería del terminal, no se vea comprometido el resto de la instalación; solo se necesita sustituir dicho elemento mientras el resto de componentes siguen operativos. Además, cuentan con un sistema de inteligencia artificial (AI) capaz de analizar las imágenes de video y detectar e identificar el contorno del objeto, por lo cual se puede distinguir entre animales, vehículos, camiones o personas. Esto facilita programar diferentes alertas en función del objeto detectado y seguirlo durante su desplazamiento.

La conexión mediante IP de los sistemas de seguridad permite la intercomunicación entre las diferentes cámaras y sensores. Así, si una de estas cámaras detecta una intrusión, puede activar de forma autónoma al resto de cámaras para que se enfoquen en la amenaza identificada. Además, el *software* instalado en estas cámaras, junto con su AI, permite al operador establecer distintas zonas de alerta. Si estas zonas son transitadas, se activarán las alarmas correspondientes.

En lo que respecta a la seguridad a través de cámaras de vigilancia, la protección exterior de la planta se ve reforzada por la incorporación de cámaras con sensor térmico. Estas cámaras son eficaces para advertir sobre intrusos a mayor distancia y en condiciones visua-

les adversas donde otros sistemas de vigilancia podrían fallar. Utilizan la radiación de calor emitida por los objetos, en función de su temperatura, para detectar accesos no autorizados, operando independientemente de la luminosidad exterior y manteniendo la privacidad de las personas. Además, estas cámaras pueden detectar incendios, fugas de gas o cambios de temperatura en maquinarias, emitiendo alertas correspondientes.

La seguridad perimetral de la estación también se fortalece con radares inteligentes de 180° de cobertura. Gracias a su avanzada AI, que se perfecciona con cada escaneo, estos radares son capaces de detectar y rastrear cuerpos móviles de forma precisa y con un bajo margen de error. El interior de las instalaciones se encuentra protegido con cámaras domo 360°, dotadas de cuatro sensores con una calidad de 5 MP para brindar una imagen continua de gran calidad. Los objetivos que monta esta cámara son autoenfocables y su calibración de posición no es fija, lo cual facilita una configuración muy precisa a la hora de su visualización.

Todas estas cámaras funcionan de manera autónoma, con analíticas integradas. Sin necesidad de un grabador en la instalación, pueden activar, según su configuración, cualquiera de las salidas del módulo IP, ubicado junto a la Central de Intrusión. De esta forma, conforme al reglamento de seguridad privada, envían al Centro de Control (CRA) la información de la zona activada. Paralelamente, la información de video puede ser transmitida al CRA para que el operador verifique la causa de la incidencia. El control de acceso al recinto está a cargo de vigilantes de seguridad, quienes cuentan con el apoyo de cámaras en su puesto operativo y lectores de tarjetas para identificar a las personas que intentan acceder.

La seguridad física está supervisada desde un puesto de control central ubicado en las oficinas centrales de la compañía. Desde allí, se tiene acceso a todas las imágenes y comunicación directa con el personal. Este sistema implementado es inverso al que existía antes para mejorar la eficiencia: ahora es el puesto de control quien inicia la comunicación con los vigilantes o el equipo en campo, lo que permite un intercambio de información directo y rápido mediante un código de respuestas. Esto soluciona el problema previo, donde los vigilantes debían esperar en “cola” para comunicarse con el control.

En este puesto de control también se cuenta con geolocalización de todos los vehículos disponibles, lo que permite comisionar al más cercano a una incidencia y así reducir los tiempos de respuesta. La sala de control está protegida por un sistema conocido como “operador muerto”, que analiza el movimiento de los operarios en su interior y emite una alarma si no detecta movimiento.

En cuanto a la seguridad del agua, se fundamenta en el uso de autómatas distribuidos a lo largo de todo el proceso de potabilización, para supervisar sus diferentes etapas: preoxidación, precoloración, preozonización, coagulación, floculación y sedimentación; decantación; filtración rápida sobre lecho de arena; neutralización (ajuste de pH), y desinfección (Canal de Isabel II). Controlan y analizan continuamente los parámetros del agua (cloro residual, amonio, pH, aluminio y turbidez), asegurándose de que se mantengan dentro de

los estándares establecidos por las directivas de la Unión Europea. Para asegurar la calidad del agua, se utilizan diversos reactivos en el proceso de potabilización. Si estos parámetros no se corresponden con los óptimos establecidos, se genera una alarma en la Sala de Control para que el operador gestione la situación.

De manera paralela al control ejercido por estos dispositivos automáticos, se llevan a cabo controles de calidad y análisis de parámetros químicos y bacteriológicos en el laboratorio de la propia planta. Estos análisis se realizan siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea mediante tecnologías avanzadas, incluyendo métodos para determinar la toxicidad, medir los niveles de ATP (trifosfato de adenosina), inmunoensayos, cromatografías de gases, PCR para la reacción en cadena de la polimerasa, y tecnologías de secuenciación (Coelho, Battle Ribas, & Coimbra, 2020). Estos procedimientos aseguran un seguimiento exhaustivo y preciso de la calidad del agua, complementando la vigilancia automatizada.

Los autómatas están conectados con la Sala de Control, donde se encuentra un cuadro sinóptico general que permite monitorear el proceso en cada una de sus fases y el estado de los equipos. Este sistema está integrado por un ordenador que actúa como receptor de información y emisor de órdenes para los autómatas. El núcleo de este sistema es un *software* SCADA (Supervisory Control and Data Acquisition), diseñado para analizar y supervisar las operaciones de los autómatas. Proporciona datos telemétricos de manera remota y cuenta con controladores lógicos que gestionan los procesos de forma autónoma o mediante intervención humana cuando es necesario. Este sistema también es capaz de generar informes a partir de los datos recopilados.

Además de los sistemas de seguridad ya mencionados, la empresa implementó un sistema de canalización para el agua depurada, diseñado como dos anillos controlados por válvulas de apertura remota, que permiten cortar o habilitar el paso del agua. Así, en caso de detectar que un ataque ha tenido éxito y el agua está contaminada, es posible cerrar la entrada de agua a uno de los anillos, manteniendo el suministro a la población desde otra ETAP.

Al margen de los sistemas de seguridad descritos anteriormente, gestionados por la empresa privada como operadores críticos, el CNPIC, como órgano estatal, es responsable de las políticas y actividades de seguridad de estos servicios esenciales. El CNPIC, por supuesto, colabora estrechamente con las empresas para garantizar la integridad de estas instalaciones.

Para ello, el CNPIC ha elaborado directrices que sirven como base para los planes de seguridad que las IC deben desarrollar, conforme a la Ley 8/2011. Estos planes se enmarcan dentro del Plan de Seguridad de Infraestructuras Críticas, desarrollado en mayo de 2007, y que ha sido declarado como documento clasificado.

Los responsables de la empresa deben elaborar dos instrumentos de planificación para proteger la infraestructura, cumpliendo así con lo establecido en el Real Decreto 704/2011 sobre la protección de infraestructuras críticas:

1. El *Plan de Seguridad del Operador*, que establece la estrategia general que seguirá el operador para garantizar la seguridad de la instalación, junto con el *Plan de Protección Específico*, que detalla las medidas concretas que el operador debe implementar para abordar diferentes escenarios de riesgo y amenazas específicas a la infraestructura.
2. El *Plan de Emergencia*, en cumplimiento de la Directriz Básica de Planificación ante Riesgos de Inundaciones. Este plan define las actuaciones que deben llevarse a cabo por todos los activos implicados (empresa, Protección Civil, FFCCSS, Cuerpo de Bomberos, Personal Sanitario de Urgencias) en caso de una incidencia en la presa o en las instalaciones de la ETAP.

Marco jurídico de aplicación

La legislación actual, tanto europea como española, establece criterios claros sobre la protección de las IC. No obstante, existe una carencia en cuanto a la responsabilidad penal específica para delitos contra estas infraestructuras en los textos normativos. La Directiva Europea 2008/114/CE del 8 de diciembre de 2008 define la importancia de estas infraestructuras así:

El elemento, sistema o parte de este situado en los Estados miembros que es esencial para el mantenimiento de funciones sociales vitales, la salud, la integridad física, la seguridad, y el bienestar social y económico de la población, cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado miembro al no poder mantener esas funciones.

A pesar de esto, los ataques a estas infraestructuras deben ser encajados dentro de otros delitos ya tipificados a los que puedan asemejarse. Esta falta de especificidad legal podría hacer que las organizaciones criminales consideren atentar contra estas instalaciones, ya que las violaciones a la seguridad de las IC podrían acarrear penas menores en comparación con otros delitos.

No fue hasta el año 2004, tras los atentados del 11 de marzo en Madrid, cuando el Consejo Europeo instó a la Comisión Europea a desarrollar una estrategia global para la protección de las IC, lo cual condujo a la creación de la “Comunicación sobre protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo”. Esta comunicación presentaba una serie de propuestas enfocadas en mejorar la prevención, preparación y respuesta de Europa ante acciones terroristas que afectarían a estos servicios esenciales.

En 2005, se publicó el *Libro verde sobre el Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas* (PEPIC), que marcó el inicio de este programa y la creación de la Red de Información sobre Alertas en Infraestructuras Críticas (CIWIN, por sus siglas en inglés). Este documento subrayó la necesidad de fortalecer la seguridad de las IC y de reducir sus vulnerabilidades, así como de establecer canales de comunicación efectivos entre todos los actores implicados en la seguridad de estas instalaciones.

El programa PEPIC identificaba todas las amenazas a las que estas infraestructuras están expuestas, incluyendo tanto las de origen natural como las causadas por el hombre, con especial énfasis en las amenazas terroristas. El PEPIC estableció que la responsabilidad de la protección de estas infraestructuras recae tanto en los Estados dentro de sus fronteras como en los operadores críticos, delineando un marco de responsabilidad compartida y cooperación.

En 2008, para reforzar la estrategia de protección de las IC, se promulgó la Directiva 2008/114/CE del Consejo, del 8 de diciembre, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección. Esta directiva definió conceptos clave en la protección de las IC, como el propio término de *infraestructura crítica*, el análisis de riesgo, el significado de protección en este contexto y la identificación de propietarios u operadores de IC europeas, entre otros.

En su primera versión, la directiva no incluyó las estaciones hídricas en la lista de IC. Centraba su atención en los sectores de energía (electricidad, petróleo y gas) y transportes en todas sus modalidades. Fue con la publicación de la “Directiva NIS” que se reconoció finalmente la importancia del sector hídrico dentro de la sostenibilidad de los Estados, lo que amplió así el alcance y la cobertura de la directiva para incluir un sector vital para la vida diaria y la seguridad de la población.

Conviene recordar que una IC se refiere a los sistemas, redes, activos y servicios físicos y de información cuyo funcionamiento ininterrumpido es esencial para garantizar la seguridad nacional, la salud, la economía y la seguridad pública de una nación. Estas infraestructuras pueden incluir, entre otras cosas, servicios de energía, telecomunicaciones, transporte, agua y saneamiento, servicios de salud y sistemas financieros. La interrupción o destrucción de estas infraestructuras puede tener un impacto significativo en la salud, la seguridad, la economía o el bienestar social de la nación.

En la cúspide de la legislación nacional existente se encuentra la Constitución Española (CE), que, si bien no desarrolla articulado alguno sobre la protección de las IC, sí otorga garantías jurídicas a la acción del Estado en materia de seguridad pública. Por ello, tanto la LPIC como el reglamento que la desarrolla, el Real Decreto 704/2011, han emanado de esa competencia atribuida por la CE al Estado. De igual manera, la CE atribuye en su artículo 104 a las FFCCSS la responsabilidad de “garantizar la seguridad ciudadana” (Constitución Española, 1978).

Dentro del marco constitucional español, existe un conjunto de leyes que regulan la responsabilidad en la seguridad de las infraestructuras, que abarcan aspectos físicos, cibernéticos y de protección de datos. Entre estas leyes se incluye la Ley 9/68, de 5 de abril, Reguladora de los Secretos Oficiales, a la cual se acogen los Planes de Seguridad de las IC.

Asimismo, está la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, del Código Penal (CP), que, aunque no se refiere específicamente a las IC, contempla delitos relacionados con ciberataques y ciberterrorismo, como el acceso indebido e ilegítimo a sistemas informáticos con la intención de borrar, dañar o interrumpir su funcionamiento (CP, arts. 264 y ss.). Allí también se contemplan modalidades delictivas relacionadas con el “descubrimiento y revelación de secretos e informaciones relativas a la Defensa Nacional” (CP, cap. III, Título XXIII, arts. 598 y 603).

También se encuentra la LO 15/1999 de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, cuyo objeto es garantizar y proteger los datos personales de las personas, así como el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento para su desarrollo.

También está la Ley 8/2011, de 28 de abril, establecida para proteger las IC. Esta legislación responde a la necesidad de cumplir con la Directiva Europea, no solo en términos de protección de las IC, sino también en la descripción de un sistema organizativo para la salvaguarda de los servicios esenciales e involucrar a todos los actores relevantes. A raíz de esta ley, se creó el CNPIC, dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad. Su promulgación tuvo la clara intención de establecer las medidas necesarias para asegurar la seguridad en las IC, especialmente ante actos violentos y, más específicamente, ante amenazas de carácter terrorista.

El desarrollo de esta ley se realizó a través del Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, que aprobó el Reglamento de Protección de las Infraestructuras Críticas, con el propósito de detallar y expandir los aspectos cubiertos por la LPIC, y, en concordancia con la transposición obligatoria de la Directiva 2008/114/CE, establecer los planes que deben elaborar las instituciones afectadas para proteger las IC.

Además, la Ley 5/2014, de 4 de abril de 2014, de Seguridad Privada, aún en fase de desarrollo reglamentario, regula la prestación de servicios de seguridad por parte de entidades privadas, tanto personas físicas como jurídicas. Esta ley se enfoca en la protección de bienes materiales y humanos, y establece el modelo para la coordinación entre empresas y personal de seguridad privada con las FFCCSS.

Por su parte, la LO 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana (LOPSC), confiere la protección de las infraestructuras e instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad, entendiendo por tales los “Servicios de suministro y distribución de agua, gas y electricidad”. Sin embargo, la protección de estas instalaciones es llevada a cabo por empresas privadas de seguridad, eso sí, bajo una estrecha colaboración con las FFCCSS. En cuanto a su función sancionadora, esta ley solo prevé sanciones administrativas, no penales, tal y como se refleja en su sección 3.^a (art. 45), donde se establece que no se pueden imponer sanciones administrativas por hechos que ya hayan sido sancionados penalmente. En los casos en que las acciones puedan considerarse delitos, se deben transferir a la autoridad penal competente; mientras se resuelve

el proceso penal, ya sea con una sentencia firme o con la decisión de no proceder por delito, se interrumpe el plazo para la prescripción de la sanción administrativa.

La Ley 17/2015, del Sistema Nacional de Protección Civil, es fundamental para la protección de personas y bienes frente a emergencias y catástrofes, tanto de origen humano como natural. Esta ley establece los conceptos clave en el ámbito de la protección civil y la gestión de emergencias. Su desarrollo legislativo (RD 407/1992, de 24 de abril; RD 393/2007, de 23 de marzo) proporciona un marco para la elaboración de los Planes de Protección Civil y Autoprotección, incluyendo la creación de registros y la definición de las funciones de la Comisión Nacional de Protección Civil.

La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, está organizada en cinco títulos: uno preliminar y cuatro adicionales. El primer título se centra en los Órganos competentes de la Seguridad Nacional. El segundo título aborda los Sistemas de Seguridad Nacional. El tercer título trata sobre la Gestión de crisis en el marco del Sistema de la Seguridad Nacional. Finalmente, el cuarto título se dedica a la Contribución de recursos a la Seguridad Nacional (Boletín Oficial del Estado, 2015). Otra legislación española que afecta al sector del agua, tal y como se recoge en el sitio web del CNPIC, son las que presenta Vidal Delgado (2017).

Las IC del sector hídrico están protegidas en el marco del Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas, diseñado con el propósito de definir los criterios y directrices esenciales para mantener la seguridad de las IC y ha sido declarado como documento clasificado. Su objetivo se persigue a través de la implementación y articulación de programas y medidas preparadas para activarse en caso de ataque; el fomento de una cultura de colaboración entre las distintas instituciones partícipes en el catálogo de IC, gracias al intercambio de información relevante y un marco para mitigar las consecuencias derivadas de una crisis.

Asimismo, están cobijadas por la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, donde se destaca su importancia y se señalan como principal amenaza los actos terroristas yihadistas. La estrategia establece como objetivo “asegurar la correcta provisión de los servicios esenciales para la sociedad, haciendo más robusto y resiliente el sistema de infraestructuras críticas sobre el que se sustenta” (Presidencia del Gobierno, 2017). Para alcanzar este fin, determina líneas de acción orientadas a cumplir la legislación de protección de las IC y fortalecer su seguridad mediante la planificación, prevención, reacción, mitigación y restauración de servicios. Además, promueve la cooperación entre los sectores público y privado, fomentando el intercambio de información entre entidades y velando por la innovación en seguridad y la colaboración internacional (Presidencia del Gobierno, 2017).

Igualmente, la Estrategia Española de Ciberseguridad 2019, siguiendo las bases de sus versiones anteriores de 2013 y 2017, enfoca sus acciones en la protección de las IC contra ciberataques. Esto se lleva a cabo mediante la implementación del Esquema

Nacional de Seguridad y asegurando el cumplimiento de las normativas relacionadas con la seguridad de las IC, en vista de los riesgos cibernéticos a los que están expuestas.

Como se observa, el conjunto de normativas existentes relativas a las IC, especialmente en lo concerniente al agua, consiste meramente en leyes que buscan proteger los sectores estratégicos, mas no contemplan sanciones ante las acciones punitivas. Esta responsabilidad, por ende, recae en el Estado, pero para ejercerla debe cumplir con una doble garantía, tal como se establece en la CE: “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento” (art. 25.1). Esto implica que no se puede sancionar ninguna acción que no esté previamente definida como punible (garantía formal) y que tal acción debe estar claramente descrita en una ley (garantía material).

Resulta llamativo que en las leyes descritas, dedicadas a la protección de las IC, no se especifiquen las sanciones para acciones que atenten contra la seguridad de estas instalaciones. Esto es especialmente relevante dado que el propósito de estas leyes es asegurar la seguridad de infraestructuras que proveen servicios esenciales para la sociedad, de modo que la ausencia de un marco sancionador específico las deja expuestas a cualquier ataque, incluyendo los de naturaleza terrorista.

Entre las leyes discutidas, solo las normativas supletorias, como la LOPSC, contemplan la posibilidad de imponer sanciones. En su disposición adicional segunda, se establece: “La protección de las infraestructuras críticas se regirá por su normativa específica y supletoriamente por esta Ley”. Ante la falta de sanciones en la Ley 8/2011, la responsabilidad de sancionar recae en la LOPSC, a través de los artículos 35.1 y 36.9, como se ha dicho. Las sanciones, al ser administrativas, deben ser impuestas por la autoridad administrativa competente. Su cuantía puede oscilar entre 30001 y 600000 euros, considerando que la mayoría de acciones contra una IC podrían clasificarse como infracciones muy graves.

Por otro lado, la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, establece un marco sancionador para las entidades, el personal y los usuarios de la seguridad privada, tal como se menciona en su preámbulo. Resulta curioso que, siendo las IC usuarios de la seguridad privada, esta ley también contemple sanciones para ellas. Por ejemplo, una ETAP podría ser sancionada en caso de sufrir un ataque malicioso si se considerase que ha incumplido con el art. 59.1., que se refiere a “La falta de adopción o instalación de las medidas de seguridad que resulten obligatorias”. Esto se clasifica como una infracción muy grave para los usuarios de la seguridad privada, según dicha ley.

En efecto, para acciones punibles dirigidas contra las ETAP o sus servicios, la única opción para buscar sanciones privativas de libertad reside en el CP. Aunque no hay una tipificación específica para delitos contra las IC, en el CP es posible encajar estos ataques dentro de preceptos ya existentes. Un ejemplo es el artículo 325, que protege los recursos naturales y el medio ambiente. Este artículo sanciona a quien provoque o realice emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones, entre otros, que causen o puedan causar daños sustanciales a la

calidad del aire, del suelo, de las aguas, o a la fauna y flora. Por lo tanto, un ataque que resulte en la contaminación de los recursos hídricos podría ser considerado bajo este artículo, aplicando penas de prisión, multas y la inhabilitación para ejercer ciertas profesiones u oficios. Encontramos también mención a delitos llevados a cabo contra las aguas en el Título XVII del CP (art. 343).

Visto lo anterior, cabría preguntarse cómo se han castigado los ataques a las aguas en el territorio nacional español. En el caso de Abdellatif Aoulad, quien en 2011 planeó envenenar las aguas potables de un complejo turístico en el sur de España, la condena fue de dos años de prisión según la sentencia de 12 de julio de 2013 de la Sección 2.^a de la Sala de lo Penal (SAN 3593/2013 y STS 474/2014). En este caso, la condena se debió a la difusión de videos de ideología terrorista, ya que el delito planeado de envenenamiento no se llegó a realizar.

En casos consumados de acciones contra el agua, existen varias sentencias condenatorias en España. Por ejemplo, la STS 875/2006 de 06 de septiembre de 2006 condenó a un hombre a tres años y seis meses de prisión por vertidos incontrolados de residuos que contaminaron agua subterránea y pozos. En la STS 411/2012 de 18 de mayo de 2012, se confirmó la sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona imponiendo dos años de prisión por vertidos incontrolados de sustancias contaminantes en un río. Además, una sentencia del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Guadalajara condenó a seis meses de prisión a un conductor de camión cisterna por un delito contra el medio ambiente, al verter combustible por error en la red general de agua (EDCM/EP, 2019).

En la legislación española, se observa una notable diferencia en la responsabilidad penal de los ataques a las IC, si se la compara con la descripción en el CP de aquellas acciones que deben considerarse como actos terroristas en sus diferentes figuras y la punibilidad que acarrear. Mientras que los artículos del 573 al 580 bis del CP establecen penas por la comisión de este tipo de ilícito penal que pueden llegar hasta la prisión permanente revisable “si se causara la muerte de una persona” (CP, art. 573) o hasta los quince años en casos en que “se causara cualquier otra lesión” (CP, art. 574).

Así se han dictado condenas por pertenencia o apoyo a bandas terroristas. Por ejemplo, la sentencia SAN 1845/2021, de 4 de mayo, condenó a dos personas a dos años y un día de prisión por un delito de autoadoctrinamiento terrorista, por su actividad en apoyo a la organización terrorista Daesh. Asimismo, la STS 608/2013, de 17 de julio, confirmó penas de seis años de prisión a dos individuos por su pertenencia activa a una banda terrorista. En casos de asesinato terrorista, la sentencia AN 75/2010 de la Audiencia Nacional impuso treinta años de prisión por este comisión y otros catorce intentos de asesinato.

Frente a esta gravedad, no existe una tipificación similarmente rigurosa para los ataques contra las IC. Esto resulta significativo, considerando que los ataques a las IC pueden tener un impacto grave y podrían, en ciertos casos, equipararse a actos de terrorismo. La disparidad en la legislación resalta la necesidad de revisar y posiblemente fortalecer las

sanciones aplicables a los ataques contra las IC, especialmente cuando estos actos pueden representar una amenaza seria a la seguridad y el bienestar de la sociedad.

Conclusiones

La seguridad en las IC, especialmente en el sector hídrico, cobra cada vez mayor importancia. La concienciación y acción tanto de los Estados como de los operadores son cruciales para legislar y planificar en aras de la seguridad de un recurso cada vez más escaso y esencial para la vida. Una acción aparentemente simple, como disolver una sustancia en el agua durante su tratamiento y distribución a la población, puede tener consecuencias catastróficas. Un ataque a un recurso tan vital puede provocar envenenamientos o enfermedades. Además, los efectos no siempre son inmediatos; pueden manifestarse tardíamente, lo que complica la detección del origen del problema. Para cuando se identifique, servicios esenciales como la sanidad podrían verse abrumados y, posiblemente, colapsados.

Aunque hasta ahora la mayoría de los países no han experimentado ataques directos contra ETAP, la historia y el análisis presentado en este trabajo muestran tentativas de ataques a diversas plantas potabilizadoras, como las vinculadas a la organización terrorista Al-Qaeda. Además, los servicios de inteligencia han identificado a las ETAP como posibles objetivos críticos para atacar a la población a través del suministro de agua. El hecho de que un ataque parezca poco probable no significa que no pueda suceder. Es lo que se conoce en inteligencia como el sesgo del cisne negro; ignorar una amenaza potencial, aunque parezca improbable, puede tener consecuencias catastróficas si finalmente se materializa.

Por lo tanto, a pesar de las medidas de seguridad implementadas en las ETAP, resulta fundamental trabajar la inteligencia en todos los niveles, desde la empresa de seguridad hasta las FFCCSS y los responsables civiles, fomentando la colaboración entre ellos. La cooperación no solo debe ser nacional entre la seguridad pública y privada, sino también internacional, conforme lo establece la Directiva 2008/114/CE, para mitigar o minimizar las consecuencias de un posible ataque terrorista.

Además, se destaca la importancia de modificar la normativa para promover una prevención general y especial en este ámbito. Para prevenir, detectar y erradicar este tipo de amenazas, es crucial establecer una protección jurídica penal adecuada, elevando el nivel de seguridad legal en torno a las IC y sus posibles vulnerabilidades.

Agradecimientos

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

Declaración de divulgación

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

Financiamiento

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

Sobre el autor

Adrián Nicolás Marchal González es doctor en derecho, Universidad de Castilla-La Mancha, Ciudad Real, España; licenciado en criminología, Universidad Camilo José Cela, Madrid, España; licenciado en derecho, Universidad Carlos III de Madrid, España, y abogado en ejercicio. Es director del Departamento de Seguridad y Defensa de la Universidad Nebrija y director del Máster en Análisis de Inteligencia y Ciberinteligencia de la Universidad Nebrija, Madrid.

<https://orcid.org/0000-0001-8647-1214> - Contacto: amarchal@nebrija.es

Referencias

- Acosta, R. (2009, 9 de junio). Rogue MILF rebels poison water source of soldiers, local residents. *Business Mirror*. <http://tinyurl.com/2ctcmcty>
- AyudaLey. (2018, 8 de octubre). Qué es un ciberataque y qué tipos existen. <http://ayudaleyproteccionu datos.es/2018/10/08/ciberataque/>
- BBC News. (2010, 14 de mayo). County Durham terror plot father and son are jailed. <http://tinyurl.com/m3uyz4bb>
- Cereceda Fernández-Oruñá, J *Informe de la evolución de los delitos de odio en España 2019*. (2019). . Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio : Ministerio del Interior Secretaria de Estado de Seguridad Gabinete de Coordinación y Estudios.
- Coelho M. R. Batlle Ribas M. Coimbra M. F. & European Commission Joint Research Centre. (2020). *Review of technologies for the rapid detection of chemical and biological contaminants in drinking water : erncip chemical and biological risks to drinking water thematic group*. Publications Office of the European Union. January
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (1977). *Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales*. <https://goo.gl/51FWdS>
- Convención II de La Haya. (1899). *Relativa a las leyes y usos de la guerra terrestre y reglamento anexo*. <http://tinyurl.com/msaxyfzp>
- Faiez, R., & Vogt, H. (2012, 7 de enero). Afghan officials say Taliban poisoned schoolgirls. *The Seattle Times*. <http://tinyurl.com/yp9wzjy6>
- Forest, J., Howard, R., & Sheehan, A. (2013). *Weapons of mass destruction and terrorism*. McGraw-Hill.
- Henckaerts, J.-M., & Doswald-Beck, L. (2007). *El derecho internacional humanitario consuetudinario Volumen I: Normas* (1.ª ed.). Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Incibe-Cert. (s.f.). Qué es Incibe-Cert. <https://www.incibe-cert.es/sobre-incibe-cert/que-es-incibe-cert>
- Mayor, A. (2003). *Greek fire, poison arrows & scorpion bombs: Biological and chemical warfare in the ancient world*. Princeton.
- Melendo, J. d. (2019). Amenazas sobre el sector de distribución. En Cátedra Miguel de Cervantes (Dir.), *Amenaza híbrida. La guerra imprevisible* (pp. 310-315). Academia General Militar; Universidad de Zaragoza. <http://tinyurl.com/y9fccbce>

- Mic, M. (2018, 1.º de diciembre). Detienen a un refugiado que planeaba envenenar el suministro de agua de un pueblo de 10.000 habitantes. *Caso Aislado*. <http://tinyurl.com/3ubp9xmz>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2021). Diez sustancias químicas que constituyen una preocupación para la salud pública.
- Pantusa, D., & Maiolo, M. (2018, 20 de marzo). Infrastructure vulnerability index of drinking water systems to terrorist attacks. *Taylor & Francis Online*. <https://doi.org/10.1080/23311916.2018.1456710>
- Patrón Sánchez, B. (2018, 13 de febrero). Envenenamiento de pozos. *Vavel*.
- Pedersen, D. (2001). Poison found in refugee camp water supply. *Mizzima*.
- Pleterski, T. (2010). *El impacto del terrorismo sobre el turismo* [trabajo de grado, Universidad de Palermo, Universidad Politécnica de Valencia, Buenos Aires]. <http://tinyurl.com/48pm5bej>
- Presidencia del Gobierno. (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional*. Gobierno de España. <http://tinyurl.com/mnw7h6nj>
- Salvatierra, J. (2017, 19 de agosto). El atentado en Barcelona golpea al sector turístico en pleno debate sobre sus límites. *El País*. <http://tinyurl.com/bdhphw9h>
- TNN. (2010, 10 de noviembre). Maoists poison pond close to CRPF camp. *The Times of India*. <http://tinyurl.com/2kmky35h>
- Trotter, W. R. (2013). *Winter war: The russo-finnish war of 1939-40*. Aurum Press.
- Vidal Delgado, R. (2017). *Legislación actual y proyección, en el ciclo del agua en cuanto a seguridad de las infraestructuras*. Universidad de Málaga. <http://tinyurl.com/bp7khr26>
- Xinhua. (2007, 12 de abril). One dead after mass food poisoning in China's Habrin.
- Zuloaga, J. M. (2018, 12 de octubre). El Estado Islámico intentó "hackear" una depuradora y envenenar el agua de miles de personas en Inglaterra. *La Razón*. <http://tinyurl.com/564kkhpz>



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

Volumen 22, número 45, enero-marzo 2024, pp. 219-236
<https://doi.org/10.21830/19006586.1281>

La Resolución 1325 de 2000: su implementación en España y la OTAN

Resolution 1325 (2000): Its implementation in Spain and NATO

Misael Tirado Acero 

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

Ximena Andrea Cujabante-Villamil 

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

Humberto Librado Castillo 

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

RESUMEN. Este artículo examina cómo la Resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) y la Agenda sobre Mujer, Paz y Seguridad (Agenda MPS) de la ONU han sido implementadas e integradas por España y la OTAN en sus instrumentos de política pública. Desde la relación entre regímenes internacionales, se analiza la implementación y adopción de estas políticas de la Unión Europea en España. Se concluye que, si bien se evidencian avances importantes respecto a la implementación de la Resolución 1325 y la Agenda MPS, hay un margen importante para mejorar en temas de mujeres y seguridad en las políticas públicas.

PALABRAS CLAVE: Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad; España; género; OTAN; políticas públicas; Resolución 1325 de 2000

ABSTRACT. This article examines how United Nations Security Council (UNSC) Resolution 1325 (2000) and the UN Women, Peace, and Security Agenda (WPS Agenda) have been implemented and integrated by Spain and NATO in their public policy instruments. Based on the relationship between international regimes, the implementation and adoption of these European Union policies in Spain is analyzed. It is concluded that, although significant progress has been made regarding the implementation of Resolution 1325 and the WPS Agenda, there is still significant room for improvement on women and security issues in public policies.

KEYWORDS: Agenda on Women, Peace, and Security; gender; NATO; public policies; Resolution 1325 of 2000; Spain

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 15 de noviembre de 2023 • Aceptado: 26 de febrero de 2024

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

Introducción

Un hito relevante en el cambio de perspectiva sobre la relación entre mujeres y seguridad en contextos de conflicto lo representa la promulgación de la Resolución 1325 de 2000, sobre mujeres, paz y seguridad, por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU). Esta resolución estableció que la agenda internacional debía comprender los aspectos de prevención contra las diferentes formas de violencia y protección para las mujeres en los conflictos. Además, contribuyó a aumentar la forma como las mujeres participan en las negociaciones y a considerar con claridad los aspectos asociados al socorro y la recuperación en escenarios de conflicto.

Este cambio en la agenda internacional trajo sobre organizaciones y países la responsabilidad de desarrollar acciones que les permitieran cumplir con la resolución y sus desarrollos posteriores. Para analizar el cumplimiento de este compromiso, se estudian los casos de España y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Estos casos constituyen un amplio marco normativo que da cuenta de la necesidad de fortalecer la condición de las mujeres y la supresión de la violencia sexual.

El objetivo de este artículo consiste en comprender el modo como esta resolución y otras posteriores se han integrado en los instrumentos de planeación estratégica de la seguridad, defensa y convivencia de los países, así como en instrumentos específicos relacionados con el género.

El artículo evidencia que la resolución ha influido en las agendas en lo relacionado con la ejecución de los compromisos suscritos por las organizaciones y los Gobiernos, especialmente en cuanto a la expedición de los documentos de planificación estratégica, así como en las políticas marco relacionadas con temas de seguridad.

Marco teórico

El análisis de la Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad (Agenda MPS) propuesta por la Resolución 1325 de 2000 del CSNU, y del cambio de perspectiva que supuso, se basó en tres dimensiones teóricas.

La primera dimensión corresponde al régimen internacional. La segunda dimensión corresponde a la denominada teoría secuencial para el análisis de las políticas, con un énfasis en la fase del agendamiento y la producción de lineamientos de política. La tercera dimensión hace referencia a la alineación estratégica de las políticas.

El régimen internacional

La existencia de organizaciones internacionales, así como de la proliferación de tratados que impactan el ordenamiento y los compromisos de los países y las organizaciones, ha hecho necesario explicar el denominado orden internacional. Este orden puede crearse, desarrollarse o extinguirse dependiendo de cada uno de los escenarios de actuación de las organizaciones internacionales.

Siguiendo a Krasner, los regímenes internacionales son definidos como valores, normativas, y procesos para la toma de decisiones que determinan las expectativas de los actores en áreas específicas (Krasner, 1982, p. 27).

Esta creación teórica del régimen internacional genera una interpretación de las dinámicas del sistema. De teorías centradas en el Estado se inicia una aproximación “globalista” (Barbé, 1989). Esta condición global se encuentra determinada por distintos tipos de relaciones de interdependencia compleja en las que se presenta una reducción de la preponderancia de la fuerza militar y la emergencia de nuevos campos para el sistema internacional, así como múltiples formas de interacción entre las sociedades (Barbé, 1989).

De acuerdo con esta visión, la construcción de una agenda internacional se presenta como la forma en la cual la comunidad internacional define aspectos prioritarios en distintos foros internacionales para así establecer compromisos que vinculan a los Estados integrantes de las organizaciones internacionales.

En algunos casos, estos compromisos se incorporan en las formas jurídicas de los Estados, como el régimen de derechos humanos y del DIH. En otros, establecen líneas de acción para los Estados, como en el caso de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) o la Agenda MPS.

Los aspectos sobre los cuales la agenda internacional puede influir son diversos. La agenda internacional puede influir, por ejemplo, en la forma como los Gobiernos nacionales, así como las organizaciones internacionales, definen los problemas y las prioridades.

Puede influir también en las etapas de formulación y diseño de políticas públicas; por ejemplo, cuando los acuerdos internacionales establecen objetivos y metas para la acción.

Además, pueden establecer mecanismos para evaluar las políticas públicas, mediante criterios, pilares e indicadores que los Estados deben implementar para evaluar el grado de cumplimiento del compromiso (Moravcsik, 2020).

El análisis secuencial de las políticas públicas

Para analizar las políticas públicas, existen varios enfoques teóricos. Entre ellos se destacan el enfoque secuencial, los enfoques de elección racional, el institucionalismo, las coaliciones de causa, el marco de análisis del referencial y el marco del análisis narrativo (Roth, 2008).

El enfoque teórico secuencial fue propuesto inicialmente por Lasswell en 1956 y, posteriormente, fue ampliado por Jones en 1970. Roth (2008) señala que este enfoque, influido por la perspectiva positivista, fue fundamental para configurar al análisis de las políticas públicas como una disciplina académica relevante. Según este enfoque, la política pública es un proceso que puede dividirse en diversas etapas que pueden ser examinadas de manera independiente (Roth, 2008, p. 21).

En este estudio, se abordan las etapas correspondientes al agendamiento y a la formulación de las políticas. El agendamiento es la forma como determinados tipos de problemas o asuntos pasan a convertirse en políticas públicas debido a la influencia del Gobierno, de

actores políticos y sociales y de los instrumentos de los regímenes internacionales (Elder & Cobb, 1993).

La formulación es comprendida como el proceso por el cual se establecen los objetivos y acciones que guiarán las acciones del Gobierno en relación con un determinado problema o situación que afecta a la sociedad. Este proceso incluye el análisis y la evaluación de los problemas de la población, la identificación de las opciones y alternativas disponibles para abordarlos y la selección de la opción más adecuada, teniendo en cuenta las limitaciones y recursos disponibles (Stein & Tomassi, 2006).

Alineación estratégica y coherencia de las políticas públicas

Dada la necesidad de mantener los compromisos de la Agenda MPS, resulta necesario considerar la alineación estratégica de las políticas públicas nacionales. Es decir, evaluar si ellas están en línea con los objetivos estratégicos y las metas de la agenda.

Este proceso implica la revisión de políticas, planes y programas, para determinar si están en consonancia con la visión y la misión del Gobierno y si contribuyen a alcanzar sus objetivos y metas, así como los compromisos de la agenda internacional (Jordana et al., 1999; Serra, 2008).

Esta alineación estratégica guarda relación con la comprensión del modo en que las políticas públicas son coherentes. La coherencia se deriva de la alineación de las políticas con una visión estratégica que abarca los distintos niveles y ámbitos. En este sentido, el nivel de coherencia de las políticas públicas está asociado a la presencia de lineamientos definidos y compartidos. Esta coherencia se manifiesta no solo en la definición de las metas perseguidas y, por ende, en los alcances de las políticas, sino también en la capacidad para que estos objetivos sean acumulativos, de modo que se generen sinergias y se eviten contradicciones (Martínez, 2010, p. 7, como se citó en Whittingham, 2019).

Para el análisis planteado en este estudio, se consideran distintos niveles de coherencia de las políticas, de acuerdo con los niveles planteados por Cejudo y Michel (2016).

Un primer nivel evalúa la coherencia de las políticas sobre la base de cómo se conciben el problema y la cadena de acciones por implementar y cómo se presenta la relación entre la situación deseable y los medios y fines.

Un segundo nivel la evalúa a partir de cómo, en documentos estratégicos de política, se establecen múltiples iniciativas que deben resultar coherentes entre sí y mostrar grados de agregación.

El tercer nivel la evalúa con base en los objetivos de la política pública, en particular los que impactan a las poblaciones específicas a las que aquella se encuentra dirigida.

Metodología

Se ha establecido una estrategia de carácter cualitativo basada en el análisis de documental. En ese sentido, se usa una metodología cualitativa interpretativa (Pino, 2017) en la que prevalece el interés por la interpretación de las relaciones entre los pilares establecidos en la

Resolución 1325 de 2000 y los instrumentos de planeación en temas de defensa, seguridad y convivencia para los casos del Gobierno de España y de la OTAN.

Este análisis documental de las políticas públicas se realiza a la luz de las categorías presentes en la resolución y lo establecido para el seguimiento de su cumplimiento. El análisis se enfoca en el periodo 2002-2022, debido a la vigencia de la resolución y a los compromisos establecidos desde su aparición.

Resultados

Antecedentes

La consideración de los asuntos de género en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) tiene antecedentes significativos en distintas conferencias mundiales en las que se discutió la necesidad de promover las condiciones para que se dieran cambios en las esferas tanto públicas como privadas.

La Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer tuvo lugar en México, en el año de 1975. Allí se establecieron tres objetivos relevantes, a saber: igualdad de género; integración de la mujer en las dinámicas económicas; y el rol decisivo de las mujeres en la promoción de la paz mundial (Benavente et al., 2016).

En consecuencia, se estableció el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, entre 1976 y 1985. En este marco, se realizó en Copenhague la Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer. Allí se hizo énfasis en priorizar la igualdad en educación, en oportunidades de acceso al empleo y en el acceso a la salud (Sepúlveda & Rivas, 2017).

La Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer se realizó en Nairobi, en el año de 1985. Allí, como lo señalan Benavente et al. (2016), las estadísticas presentadas por los distintos delegados revelaron que las mejoras obtenidas cobijaron a grupos muy reducidos de mujeres, por lo que la conferencia se centró en cómo superar los principales impedimentos para alcanzar las metas del decenio (Sepúlveda & Rivas, 2017).

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer tuvo lugar en Beijing, en 1995. En esta conferencia se ratificó el compromiso con los instrumentos establecidos previamente por la ONU y se brindó una plataforma para los objetivos estratégicos relacionados con las siguientes temáticas: participación en las acciones de resolución de conflictos; disminución de gastos militares y de disponibilidad de armamentos; promoción de valores de paz y de asistencia a mujeres refugiadas; y la asistencia a las mujeres en colonias o anteriores colonias (Benavente et al., 2016).

Luego, en 1999, se celebró la conferencia “La mujer, los conflictos violentos y la consolidación de la paz: perspectivas globales”, a la que concurrieron representantes de más de doscientas organizaciones del todo el mundo. Como resultado, se emprendió una campaña para hacerle una serie de demandas a la ONU.

Estas demandas estaban referidas a la urgencia de fortalecer a las mujeres en las negociaciones; de dar un lugar central a las mujeres en los programas de reconstrucción y

reconciliación; de fortalecer los instrumentos para proteger y promover su participación en calidad de refugiadas, desplazadas u otras formas de afectación; de acabar con la impunidad y garantizar la reparación de los crímenes; y de facilitar los recursos para las organizaciones de mujeres relacionadas con la paz (Benavente et al., 2016).

Durante ese año, se presentó una fuerte movilización que fomentó el diálogo político y coadyuvó a fortalecer la gestión de Namibia, país que se encontraba en la Presidencia del CSNU. Como resultado, en octubre del 2000 se presentó y se aprobó la Resolución 1325.

Desde su promulgación, la Resolución 1325 se ha destacado por el reconocimiento que hace de la importancia de la igualdad de género, la construcción de la paz y la seguridad internacional (Consejo de Seguridad, 2000).

Así, reconoce la necesidad de un mayor grado de involucramiento de la mujer en los procesos de paz y seguridad internacional, pues ellas suelen ser especialmente afectadas durante los conflictos armados. En ese sentido, reconoce su necesidad de protección en los conflictos armados y promueve la prevención y la sanción de la violencia sexual y de género y refuerza la relevancia de su participación plena en la resolución, la prevención y la recuperación de conflictos armados, lo que implica que tengan una injerencia significativa en la construcción de la paz (Consejo de Seguridad, 2000).

Así las cosas, se constituye en una referencia obligada para abordar la desigualdad de género y para garantizar que las perspectivas de las mujeres se tengan en cuenta en la prevención, la solución y la superación de conflictos armados (Consejo de Seguridad, 2000).

Ahora bien, desde su aprobación, el CSNU ha promulgado otras resoluciones que le resultan complementarias. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- **Resolución 1820 de 2008.** Establece que la violencia sexual es un crimen de guerra.
- **Resolución 1888 de 2009.** Establece medidas para proteger a las mujeres, las niñas y los niños de la violencia sexual.
- **Resolución 1889 de 2009.** Fortalece la participación de las mujeres en el marco de las operaciones de paz y monitorea la aplicación o implementación de la Resolución 1325 de 2000.
- **Resolución 2122 de 2013.** Ordena la rendición de cuentas sobre la implementación de la Resolución 1325 de 2000.

Seguimiento de la implementación de la Resolución 1325 de 2000

Al implementar la Resolución 1325 de 2000, surgió la necesidad de desarrollar mecanismos para hacerle seguimiento a su cumplimiento, a fin de dar cuenta de los avances. Así, en la Resolución 1889 de 2009, el CSNU le solicitó al Secretario General la elaboración de indicadores para hacer monitoreo de dichos avances.

De este modo, un grupo de trabajo interinstitucional realizó una sistematización de los indicadores existentes, a partir de lo cual llevó a cabo a una fase de consultas a entidades de la ONU, la sociedad civil y los Estados miembros. Luego, desarrolló un proceso de identifica-

ción, en el que analizó cada uno de los indicadores previstos, y, finalmente, llevó a cabo una fase de ajuste técnico final de los indicadores (ONU Mujeres, 2012).

A partir de este proceso, emergieron cuatro pilares del seguimiento de los avances de la resolución, a saber: prevención, participación, protección y socorro y recuperación (ONU Mujeres, 2012).

Cada uno de estos pilares tiene impactos y efectos, lo que demuestra que las declaraciones tienen la finalidad de generar una transformación real frente a la igualdad de mujeres y el cese de las formas de violencia. A continuación, se examina cómo la Resolución 1325 y sus pilares se han integrado en los instrumentos de política pública de España y la OTAN.

La Resolución 1325 y sus pilares en el caso de España

La Agenda MPS ha llevado a que distintos actores nacionales, regionales e internacionales hayan creado sus propios mecanismos para dar cumplimiento a la Resolución 1325. En este sentido, España ha emprendido diferentes esfuerzos orientados a implementar sus postulados.

Por una parte, en 2009, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) presentó el Plan de Acción “Mujeres y Construcción de Paz de la Cooperación Española”, con el fin de integrar la Resolución 1325 de 2000 en la política de desarrollo española. Aunque la ejecución de estos instrumentos se encuentra en organismos del Estado, y no propiamente de las organizaciones civiles, estas han acompañado la implementación de la resolución y han hecho algunas críticas: por ejemplo, al enfoque militarista que ha caracterizado al plan, y que se manifiesta en el papel central que le otorga a los sectores de Interior y Defensa, de manera que confunde la aplicación de la perspectiva de género con el aumento de mujeres reclutadas en las fuerzas armadas (Villellas, 2016, p. 17).

Por otra parte, antes, en 2007, estableció un Plan de Acción Nacional para su aplicación. Dicho plan contenía seis objetivos prioritarios:

1. Incrementar el número de mujeres en las misiones de paz.
2. Incentivar la inclusión del enfoque de género en la construcción de paz.
3. Garantizar la formación de los participantes en operaciones en los distintos planteamientos contenidos en la resolución.
4. Proteger los derechos humanos en zonas de conflicto y posconflicto.
5. Incluir el principio de igualdad de trato en las iniciativas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR).
6. Promover la participación de la sociedad civil en la implementación de la resolución (Villellas, 2016, p. 16).

Los Planes de Acción Nacional (PAN) constituyen mecanismos para implementarla. Más de cincuenta Estados han establecido un PAN con miras a implementar en sus entornos nacionales los planteamientos de la Agenda MPS (Villellas, 2016, p. 13). Son planes que establecen qué tipo de políticas y qué clase de procesos debe seguir un país para lograr los fines establecidos.

Aun cuando los que deben liderar el proceso son los diferentes Gobiernos, la interacción con la sociedad civil es fundamental para diseñar, implementar y evaluar los PAN. El primer PAN aprobado fue el de Dinamarca, con lo cual comenzó el periodo durante el cual el continente europeo tomó la iniciativa en la elaboración de estas herramientas. A los europeos les siguió África y, luego, Suramérica, en donde Chile fue el primer país de la región en aprobar un PAN (Villallas, 2016, p. 13).

El PAN del Gobierno de España contempla el establecimiento de un grupo formado por representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación; de Defensa; de Justicia; de Educación y Ciencia; de Sanidad; y de Consumo.

Su primer objetivo busca incrementar el número de mujeres en las Fuerzas Armadas, estableciendo el principio de evitar la discriminación por género en la incorporación. En ese mismo sentido, plantea que el Gobierno español facilite la incorporación de las mujeres en las operaciones de paz. Además, se propone fortalecer el Observatorio de la Mujer en las Fuerzas Armadas y en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a fin de alentar la permanencia de las mujeres en las Fuerzas Armadas. Finalmente, en el marco de la Unión Europea, el Gobierno de España señala su compromiso de fomentar la participación de las mujeres en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) (Gobierno de España, s.f.).

El segundo objetivo se refiere a la inclusión del enfoque de género en las actividades para la consolidación de la paz. Al respecto, el Gobierno español se compromete a garantizar en sus misiones la igualdad como principio transversal a todas las etapas del proceso. Asimismo, fortalece la participación de las mujeres afectadas a partir de sus demandas específicas. De igual manera, se compromete a incluir a personal experto en género para los informes encaminados a la divulgación y a la formación (Gobierno de España, s.f.).

El tercer objetivo es el de garantizar la formación de los participantes en operaciones en los distintos planteamientos contenidos en la resolución. En este sentido, el Gobierno español se compromete a capacitar en igualdad de trato y oportunidades a las personas que hagan parte de las misiones. Además, asume el compromiso de divulgar los contenidos de la Resolución 1325 de 2000 mediante actividades de difusión y análisis de buenas prácticas como forma de retroalimentación. Finalmente, crea un grupo interministerial con la responsabilidad de monitorear la aplicación de la resolución.

El cuarto objetivo consiste en proteger en zonas de conflicto y posconflicto los derechos humanos. Al respecto, el Gobierno español se compromete a garantizar que el personal respete, y vele por el respeto, de los códigos establecidos en la resolución. Asimismo, se compromete a garantizar el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva y de atención psicosocial. De igual manera, en el marco de su obligación de proteger a la población, se compromete a velar por la seguridad de las mujeres defensoras de derechos humanos (Gobierno de España, s.f.).

El quinto objetivo corresponde a incluir el principio de igualdad de trato y de oportunidades en la planificación y ejecución de las iniciativas de DDR. En este sentido,

España busca fortalecer la intervención de profesionales expertos en género en este tipo de procesos.

El sexto objetivo, finalmente, busca promover distintos tipos de mecanismos para que la sociedad civil participe en la aplicación de la resolución. Al respecto, el Estado español se compromete a apoyar las acciones de las entidades y las organizaciones no gubernamentales que estén vinculadas con la puesta en marcha de la resolución. Además, establece acciones de coordinación para aprovechar adecuadamente los recursos y adelantar acciones conjuntas para atender a las poblaciones afectadas (Gobierno de España, s.f.).

Ahora bien, en 2017, diez años después de creado este PAN, y teniendo en cuenta que en ese tiempo el contexto había cambiado, el Estado español promulgó un segundo PAN, para el periodo 2017-2023.

Por ejemplo, en ese tiempo, el CSNU formuló ocho nuevos documentos relacionadas con la temática. Entre los cambios acaecidos, se resalta el hecho de que la mujer ya no fue vista como víctima, sino como una agente de cambio. Asimismo, el número de conflictos fue en aumento, su naturaleza fue cambiando y el concepto de *seguridad humana* empezó a cobrar mayor relevancia para los Estados. Por lo tanto, se hacía necesario conectar la Agenda MPS con otras agendas orientadas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

El Segundo PAN (PAN II) se constituyó en una oportunidad para tomar medidas que permitieran impulsar la participación de las mujeres y el enfoque de género en las actividades de construcción de paz y de protección de los derechos humanos (Gobierno de España, 2017).

Los principios en los cuales se sustenta este PAN II son los siguientes:

[...] los derechos de las mujeres como prioridad; la seguridad humana y la paz; la acción sin daño; apropiación y empoderamiento; enfoque multidimensional y omnicompreensivo; interrelación entre ámbitos interno e internacional; alianzas, con especial atención a las asociaciones de mujeres; participación de hombres y niños; énfasis en participación y prevención; lucha contra la impunidad; gestión orientada a resultados; transparencia y rendición de cuentas. (Gobierno de España, 2017, p. 25)

Vale la pena mencionar que el Grupo Consultivo del PAN II debe elaborar un informe de seguimiento de los objetivos alcanzados que incluya recomendaciones. Asimismo, la sociedad estuvo presente en la discusión y formación del PAN II, a través de representantes de centros de investigación especializados en la Agenda MPS y de múltiples organizaciones de desarrollo y asociaciones de mujeres (Gobierno de España, 2017).

El objetivo final del PAN II es “contribuir a garantizar la protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas y su participación sustantiva en la prevención de los conflictos, así como en el logro y la consolidación de la paz” (Gobierno de España, 2017).

En este sentido, se plantea cuatro objetivos (Gobierno de España, 2017):

1. Integrar la perspectiva de género en la prevención, gestión y resolución de conflictos y la consolidación de la paz.
2. Hacer realidad la participación significativa de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con la prevención, gestión y solución de conflictos.
3. Garantizar la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en situaciones de conflicto y posconflicto.
4. Introducir de forma efectiva la perspectiva de género en la definición de medidas concretas de reparación y recuperación de las víctimas de los conflictos (Gobierno de España, 2017, p. 12).

En lo que respecta al primer objetivo, el Gobierno español se propone fortalecer la igualdad de las mujeres y los hombres en todos los escenarios. De igual manera, incluye la Agenda MPS como prioridad horizontal de la cooperación, y se compromete a implementar programas encaminados a prevenir el extremismo violento contra las mujeres (Gobierno de España, 2017).

En cuanto al segundo objetivo, se propone ampliar la participación de las mujeres en las unidades que operan en zonas de conflicto y posconflicto. Asimismo, impulsa la colaboración de las mujeres en los procesos de negociación, mediación y solución de conflictos. Además, se compromete a fortalecer la participación de la sociedad civil en la implementación del PAN II (Gobierno de España, 2017).

Frente al tercer objetivo, España es consciente de la necesidad de incorporar el enfoque de género en la participación humanitaria, tanto en contextos de conflicto como de posconflicto, así como de incluir la protección de derechos humanos en los mecanismos de implementación relacionados con violencia sexual.

Finalmente, con respecto al cuarto objetivo, el Gobierno de España se propone fortalecer la reparación de las mujeres víctimas de violencia sexual. Además, se plantea estimular el enfoque de género en los procesos de DDR, así como reformar el sector dedicado a la seguridad.

En ese orden de ideas, la aplicación de la Resolución 1325 de 2000 está orientada hacia tres frentes:

1. Vigilar la representación de las mujeres en los niveles de toma de decisiones a nivel nacional y regional para la prevención y gestión de conflictos.
2. Aumentar el apoyo financiero y especializado en las actividades de fomento de la sensibilización en materia de género.
3. Tener en cuenta las consecuencias que sobre la sociedad civil tendría la adopción de las medidas contempladas en el artículo 41 de la Carta de las ONU, referentes a aquellas que no implican el uso de la fuerza armada (Palacián, 2018, p. 4).

Adicionalmente, vale la pena mencionar que, con el PAN II, el Gobierno español adquiere unos compromisos con la Unión Europea y su plan de acción en materia de género. Algunas de las implicaciones que se derivan de este plan europeo para las Fuerzas Armadas son las siguientes: 1) el enfoque de género hace parte de la dirección estratégica de la acción internacional de la Unión; 2) el respeto de los derechos humanos y la igualdad debe ser fortalecido; y 3) la oferta de cursos sobre la Agenda MPS debe ser garantizada por parte de los Estados miembros (Palacián, 2018, p. 4).

Es así como se puede plantear que la Agenda MPS ha sido una prioridad para las organizaciones internacionales de las que España hace parte.

La implementación de la Resolución 1325 en el caso de la OTAN

En lo que concierne a las políticas de género de la OTAN, resulta necesario subrayar que existen dos elementos fundamentales a la hora de considerar su integración. En primer lugar, existe un mayor grado de involucramiento de las mujeres en las estructuras militares, posteriores a la guerra fría. Y, en segundo lugar, mantiene una alineación estratégica con la ONU en lo que respecta a los derechos de las mujeres que se establecieron en la resolución.

Siguiendo a Gil Ruiz (2016), la incorporación de la agenda de género en la OTAN presenta cuatro momentos diferenciados. El primero de ellos corresponde a las discusiones sobre las funciones de las mujeres en relación con los roles militares en el marco de la alianza. El segundo consiste en la aplicación de la Resolución 1325 de 2000. El tercero parte de la Cumbre de la OTAN realizada en Estrasburgo en el año 2009. El cuarto comienza con la Cumbre de la OTAN de Lisboa, en 2010, que ratifica la necesidad de incluir este tipo de perspectiva en las directrices y el ejercicio de las diferentes misiones de OTAN (p. 2).

Primer momento: el rol de las mujeres en la OTAN

Las discusiones sobre el rol de las mujeres en los ejércitos y en la alianza en general se remontan a la Conferencia de Copenhague de 1961, en donde hubo presencia de mujeres oficiales de distintos países de la OTAN. Allí se discutiría especialmente sobre aspectos relacionados con el rol de las mujeres en las organizaciones militares y las relaciones asociadas al empleo y la carrera en las Fuerzas Armadas de la alianza internacional.

Desde esta conferencia se estableció el compromiso de construir espacios de discusión y acción con el objetivo de fortalecer el rol de las mujeres, por ejemplo, ampliando el número de oficiales y suboficiales mujeres en las fuerzas armadas de los países integrantes de la alianza (Hidalgo, 2010).

Luego de esta conferencia, se organizaron distintos espacios para continuar la discusión de estas cuestiones, tales como la Conferencia de Directores Mujeres, en 1966, y la creación de un comité para temas de género, en la reunión de Bruselas de 1973, denominado Comité sobre Mujeres en las Fuerzas de la OTAN (CWINF, por sus siglas en inglés).

En este espacio, las oficiales participantes aprobaron una resolución en la que se integraba a las mujeres en todo tipo de roles en las fuerzas de la alianza, pero dejándole las decisiones sobre su participación en combate a las Fuerzas Armadas de cada país miembro, al considerar que la competencia de la alianza no podía socavar las directrices de cada uno de los países. Posteriormente, como consecuencia de las acciones sobre la integración de género, se creó la Oficina de Mujeres de las Fuerzas de la OTAN en 1988 (Ruiz, 2021).

En términos generales, en esta primera etapa, la preocupación esencial de la discusión radicó en propuestas internas a las fuerzas de la alianza, abogando por una mayor participación y construcción de equidad en las funciones, dado el avance de las naciones participantes en incorporación de mujeres a las Fuerzas Armadas nacionales (Gil Ruiz, 2016).

Segundo momento: la Resolución 1325 de 2000

Como ya se señaló, la adopción de la Resolución 1325 de 2000 transformó el paradigma en la manera de comprender la seguridad internacional. En particular, al considerar la manera como las actividades bélicas impactan de forma directa a las mujeres, lo que implicó el reconocimiento de la necesidad de fortalecer su participación en la prevención, mantenimiento y construcción de paz.

Tras la adopción de la resolución, la OTAN implementó los objetivos y condiciones de la resolución en sus aspectos organizacionales, así como en los aspectos ligados a las operaciones de la alianza. En ese sentido, creó varios tipos de mecanismos para aplicar lo dispuesto en los comités de género mencionados en la sección anterior. Así, la OTAN estableció directrices para la inclusión de aspectos de género en las operaciones en las que participa.

Sobre este aspecto, resulta especialmente interesante la reunión del Comité sobre Mujeres en las Fuerzas de la OTAN celebrada en Berlín en 2007. Allí se produjo la guía para el enfoque de género de la OTAN, que constituye un hito sobre los desafíos de integrar perspectivas de género en las dimensiones de planeación de las operaciones, educación y formación, así como en la evaluación de las políticas de la alianza (Caracuel, 2010).

Con este viraje, cambió la denominación de este comité, que pasó a denominarse Comité de la OTAN sobre las Perspectivas de Género (NCGP). Dentro de las múltiples funciones de este comité se encuentra la de asesorar a la OTAN en la perspectiva de género y la de promover este enfoque para fomentar la inclusión en todas las etapas de las operaciones militares. De esta manera, se hizo más simple el proceso de seguimiento de los avances en política nacional relacionados con el cumplimiento de la agenda de género y fomentar la cooperación entre las organizaciones aliadas (Gil Ruiz, 2016).

A la par, el Consejo de Países Socios reconoció la alta complejidad de los aspectos operacionales de la organización, lo que requirió fortalecer la articulación entre los distintos

actores desplegados en los territorios. Para eso, se estableció la perspectiva de enfoque integral, que considera las políticas nacionales y sus diversos agentes (Caracuel, 2010).

Tercer momento: la Cumbre de Estrasburgo (2009)

La Cumbre de Estrasburgo de 2009 constituye un hito en la implementación de la Agenda MPS dados los resultados de su declaración, pues los países miembros de la alianza manifestaron su interés en continuar fortaleciendo sus compromisos con la agenda. De ese modo, se estableció el objetivo de construir un paquete de medidas mucho más robustas para finales de ese año (Fernández, 2014).

En esta dirección, se presentó la Directiva Bi-SC40-1 de septiembre de 2009. En esta directiva, se estableció como objetivo principal desarrollar las garantías para aplicar tanto la Resolución 1325 como aquellas que desarrollan la Agenda MPS. Y esto tanto en los países de la alianza como en las Fuerzas Armadas involucradas en la estructura institucional de la OTAN, así como en las diferentes operaciones que la alianza desarrolla (Fernández, 2014).

Dicha directiva estableció lineamientos sobre los siguientes temas: capacitación sobre enfoque de género para el desarrollo de las acciones militares; planeación, implementación y evaluación de las operaciones con perspectiva de género; reporte de las acciones relacionadas con la Agenda MPS en las distintas operaciones; inclusión en las operaciones desplegadas de asesores dedicados a la perspectiva de género, con su respectiva delimitación de funciones; normas asociadas al género para el personal de la alianza.

Así las cosas, este instrumento vincula elementos de planeación a componentes de carácter normativo y es el núcleo de la incorporación del enfoque de la Agenda MPS en las fuerzas de la OTAN en cualquiera de los niveles estratégicos.

Como resultado de estos esfuerzos de planeación estratégica, se dieron avances en el reconocimiento de la agenda en los diferentes espacios de acción de la OTAN. Ejemplo de ello lo constituyen avances en aspectos como la capacitación en esta perspectiva en los cursos de predespliegue, así como los procesos de capacitación para la formación de asesores expertos en este enfoque.

Esto se hizo evidente en las operaciones de la OTAN en casos como el de Afganistán, en particular en los cuarteles de operaciones y en los equipos de reconstrucción en las provincias. Asimismo, se constata en el establecimiento de equipos femeninos que prestan su apoyo a las jefaturas de batallones y buscan acercarse a las poblaciones para así construir lazos de confianza entre la población local o nativa y el personal desplegado en el territorio (Priego & Abad, 2013).

Cuarto momento: la Cumbre de Lisboa (2010)

El último momento en la implementación de la Resolución 1325 corresponde a la Cumbre de Lisboa del año 2010. Allí se consideró la necesidad de elaborar una hoja de ruta para la

organización. Esta cumbre reconoció la existencia de nuevas amenazas que constituyen escenarios de mayor complejidad en un mundo altamente cambiante (Gil Ruiz, 2016).

La declaración conjunta, resultado de la cumbre, reconoce tanto la relevancia de implementar la resolución y todas aquellas complementarias como los avances en su cumplimiento. En ese sentido, estableció un plan que vincula la perspectiva de género a la doctrina de la alianza y ocupa un lugar central en sus tareas. El plan aclara las acciones relacionadas con los objetivos y los responsables prácticos para cada caso (Gil Ruiz, 2016).

La cumbre buscó reforzar aspectos centrales para la consolidación de la perspectiva, a saber: la inclusión de los elementos de la Agenda MPS en las muchas actividades cotidianas de la alianza en los distintos niveles; la necesidad de fortalecer las actividades de gestión de las experiencias acumuladas de promover las buenas prácticas sobre esta materia; el fortalecimiento estratégico y táctico del personal civil para mejorar la eficacia de las operaciones; la consolidación de una estrategia diplomática y de comunicaciones para dar a conocer las iniciativas relacionadas con la resolución (Gil Ruiz, 2016).

La política de género de la OTAN ha contado con distintas revisiones y se ha trabajado en garantizar su alineación estratégica con los pilares establecidos por la ONU en el marco del seguimiento de su implementación. En el último decenio, la OTAN ha priorizado temas tales como la prevención y la respuesta a las formas de violencia sexual, en el marco de los conflictos, y el fortalecimiento de los programas de socorro a las mujeres (Schuurman, 2015).

Un indicador sobre este avance en materia de género en la OTAN es el incremento de la participación femenina en roles de liderazgo. Actualmente, el 37 % del personal internacional y el 21 % de los tomadores de decisiones son mujeres. Sin embargo, en los últimos años, el progreso se ha estancado y, en algunos casos, se ha revertido, debido a la reducción del personal de apoyo. Para impulsar la presencia femenina, se están utilizando indicadores de diversidad y un programa de mentoría para orientar a las mujeres talentosas hacia roles de liderazgo.

Conclusiones

A lo largo de este artículo hemos mostrado cómo ha sido la relación entre la Resolución 1325 de 2000 y los instrumentos de planeación en términos de seguridad y defensa para los casos de España y la OTAN.

En lo que concierne a la influencia del régimen internacional en las políticas de las organizaciones internacionales y en las políticas nacionales, es evidente que los distintos tipos de organizaciones del orden internacional tienen la capacidad de influir en las agendas nacionales. Evidencia de esto es la forma como tanto España, a través de los planes nacionales, como la OTAN, a través de sus directivas y planes de acción, incluyeron la perspectiva

de género en instrumentos específicos destinados a generar lineamientos conducentes a mejorar las condiciones para la equidad y la prevención de la violencia sexual.

En cuanto al grado de articulación entre los planes nacionales y las directivas y planes de acción internacionales, es evidente que se han propuesto mecanismos coherentes con el marco internacional y los intereses de la Agenda MPS y que, en esa medida, se cuenta con instrumentos específicos relacionados con la dimensión de género.

La revisión de las políticas públicas muestra que la preocupación fundamental se halla en las condiciones de cumplimiento de la Agenda MPS. Los documentos institucionales concentran sus esfuerzos en una lógica que favorece la acción de las Fuerzas Armadas, en particular, según la lectura de las amenazas priorizadas por las organizaciones y las tesis sobre el cambio social derivado de las acciones de la política, incluida, con una preocupación cada vez mayor, la perspectiva de género.

En el desarrollo de los distintos documentos relacionados con la Resolución 1325, se constata una cualificación mayor en los contenidos y en las estrategias para la comprensión de los compromisos derivados de la resolución.

En términos generales, este recorrido permite reconocer que, frente a los compromisos establecidos en los regímenes internacionales, las políticas de España y de la OTAN cuentan con un amplio margen de maniobra para operacionalizar sus acciones y para cumplir con dichos compromisos.

Los niveles de coherencia entre las políticas remiten a los pilares de seguimiento establecido por el CSNU, cuya integración ha sido paulatina en los dos casos estudiados. Lo anterior permite la articulación entre las lógicas de una organización internacional como la OTAN y el diseño de un Plan de Acción Nacional como el de España, que ha tenido participación de organizaciones de la sociedad civil y que permite encaminar los esfuerzos nacionales hacia el cumplimiento de la resolución.

En síntesis, al revisar los distintos documentos de política pública sobre seguridad y defensa del Gobierno español, son visibles los esfuerzos que en la materia de género han contribuido al cumplimiento de la Agenda MPS. En ese sentido, se evidencia el reconocimiento de la existencia de la resolución y el marco de seguimiento. Esto ha sido especialmente visible en la realización de diferentes planes y directivas que han hecho énfasis en la Agenda MPS en los escenarios de conflictos. Se destacan así los esfuerzos en materia de protección y prevención.

Pese a estos esfuerzos, los avances aún contienen margen para la mejora. De ahí que las organizaciones internacionales y los Estados han diseñado y ejecutado planes de implementación más efectivos para el cumplimiento de los compromisos.

Así las cosas, el cumplimiento de la Resolución y su marco de seguimiento debe mantener su carácter central en la planeación estratégica del Estado sobre la materia.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Universidad Militar Nueva Granada y la Universidad Santo Tomás por su apoyo en la realización de este artículo, en el marco del convenio interinstitucional del proyecto de alto impacto.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este artículo se deriva del proyecto de investigación “Género y Seguridad” (código IMP-DER-3401), desarrollado por la Universidad Militar Nueva Granada y la Universidad Santo Tomás.

Financiamiento

El artículo fue financiado en el marco del proyecto de investigación “Género y Seguridad” (código IMP-DER-3401) con recursos de la convocatoria de alto impacto, a través de los grupos de investigación adscritos: Red de Estudios Sociojurídicos Comparados y Políticas Públicas (RESCYPP), de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada; Sociedad, Estrategia y Seguridad, de la Facultad de Relaciones Internacionales, Seguridad y Estrategia de la misma universidad; y Derecho Público Francisco de Vitoria, de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás.

Sobre los autores

Misael Tirado Acero es posdoctor en derecho, Universidad de Buenos Aires; doctor en sociología jurídica e instituciones políticas, Universidad Externado de Colombia; especialista en economía y evaluación social de proyectos, Universidad de los Andes, y sociólogo, Universidad Nacional de Colombia. Es investigador y docente de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada. Es investigador asociado de MinCiencias.

<https://orcid.org/0000-0003-1840-1702>

Contacto: misael.tirado@unimilitar.edu.co

Ximena Andrea Cujabante-Villamil es doctora en estudios políticos, magíster en asuntos internacionales, Universidad Externado, Colombia; especialista en negociación y relaciones internacionales, Universidad de los Andes, 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

Humberto Librado Castillo es magíster en análisis de problemas políticos, con estudios de Doctorado (c) en Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia, Bogotá; politólogo,

Universidad Nacional de Colombia. Es profesor en temas de políticas públicas y asistente de investigación de la Universidad Militar Nueva Granada.

<https://orcid.org/0000-0001-8431-8611>

Contacto: hlibrado@javeriana.edu.co

Referencias

- Barbé Izuel, M. E. (1989). El estudio de las Relaciones Internacionales: ¿crisis o consolidación de una disciplina? *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 65, 173-196.
- Benavente, M. C., Donadio, M., & Villalobos, P. (2016). *Manual de formación regional para la implementación de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las mujeres, la paz y la seguridad*. <https://hdl.handle.net/11362/40337>
- Caracuel Raya, M. A. (2010). La aplicación de la Resolución 1325 en las organizaciones de seguridad y defensa europeas. *Security and Defense Studies Review*, 11, 65-80. <http://tinyurl.com/44vfa359>
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 3-31. <http://tinyurl.com/4w6wmeb8>
- Consejo de Seguridad. (2000, 31 de octubre). Resolución 1325. Naciones Unidas.
- Elder, C., & Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, 3, 77-104.
- Fernández Alfaro, J. A. (2014). Éxitos y fracasos de la aplicación de la reforma del sector de seguridad (SSR) a las Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional (ANSF). *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 4, 7. <https://revista.ieee.es/article/view/307>
- Gil Ruiz, J. I. (2016). La implementación de la perspectiva de género en la OTAN. *Pliegos de Yuste: Revista de Cultura y Pensamiento Europeos*, 17, 123-137.
- Gobierno de España (2017). *II Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad. 2017-2023*. <http://tinyurl.com/yc6xm5w8>
- Gobierno de España. (s.f.). *Plan de acción del Gobierno de España para la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000) sobre mujeres, paz y seguridad*. <http://tinyurl.com/yfh86cy4>
- Hidalgo García, M. M. (2010). *Mujer, paz y seguridad: Décimo aniversario de la Resolución 1325* (Pre-bie3, 6). <http://tinyurl.com/4v52jn59>
- Jordana, J., Mas, J., Ramió, C., Salvador, M., Sancho, D., & Santolaria, J. (1999). *Un model d'administració pública per al segle XXI* (Documento de trabajo). Departament de Ciències Polítiques, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- Krasner, S. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), 185-205.
- Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (pp. 13-46). Cepal.
- Moravcsik, A. (2020). Liberal intergovernmentalism. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1065>
- ONU Mujeres. (2012). Seguimiento de la aplicación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad. <http://tinyurl.com/5cf8tbxe>

- Palacián, B. (2018). *¿Qué han de hacer las FAS con respecto a la agenda de mujer, paz y seguridad?* [documento informativo]. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Pino, J. W. (2017). Aspectos metodológicos para evaluar una política pública. *Revista Humanismo y Sociedad*, 5(1), 2-7.
- Priego Moreno, A., & Abad Quintanal, G. (2013). La teoría de género y sus implicaciones para la seguridad. En M. Morales & C. Amich (Coords.), *Formación y adiestramiento sensible al género del personal cívico-militar y el empoderamiento de la mujer: reflexiones en torno a las operaciones de paz en el marco de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea* (pp. 41-74). Dykinson.
- Roth Deubel, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios políticos*, 33, 67-91.
- Ruiz Arévalo, J. (2021). La perspectiva de género en las operaciones militares. Exigencia jurídica y operativa. *Revista UNISCI*, 55, 37-67. <http://tinyurl.com/ycxy4m2h>
- Schuurman, M. (2015). NATO and the women, peace and security agenda: Time to Bring it home. *Connections*, 14(3), 1-6.
- Sepúlveda Soto, D., & Rivas Pardo, P. (2017). La mujer como sujeto de protección y de pacificación en la seguridad global: estudio del aporte teórico y conceptual del Gender Mainstreaming a las relaciones internacionales. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 123-144. <https://doi.org/10.21830/19006586.75>
- Serra, A. (2008). La gestión para resultados en las organizaciones públicas. En F. Longo & T. Ysa (Eds.), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI* (pp. 111-148). Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Stein, E., & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, 13(2), 393-416.
- Villellas, M. (2016). *Mujeres, paz y seguridad: 15 años de la Resolución 1325 de las Naciones Unidas*. Institut Català Internacional Per la Pau.
- Whittingham, M. V. (2019). Coherencia, coordinación y continuidad, tres condiciones necesarias para la implementación exitosa de las políticas públicas. En C. Soto (Ed.), *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia 2018*. Universidad Externado de Colombia.



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

Volumen 22, número 45, enero-marzo 2024, pp. 237-258
<https://doi.org/10.21830/19006586.1237>

La seguridad humana y su implementación en la operación de las Fuerzas Armadas: análisis documental

Human security and its implementation in Armed Forces operation: a documentary analysis

José María Luque Juárez 

Universidad Isabel I de Castilla, Burgos, España

RESUMEN. Mediante un análisis documental, este artículo explora la definición de seguridad humana y su implementación en la gestión de las Fuerzas Armadas. Se busca responder cómo pueden salvaguardarse las libertades y derechos que abarca la seguridad humana desde las instituciones del Estado social de derecho. A través de la revisión documental, se demuestra que esta no es responsabilidad exclusiva de una sola institución, sino que requiere un trabajo articulado de todos los actores comprometidos con estas libertades, con base en una política integral de Estado. Se concluye que el debate gira en torno a cómo lograr la seguridad humana mediante el desempeño militar sin descuidar su misión constitucional de protección. Es necesario, por tanto, armonizar la promoción humana y las capacidades de las Fuerzas Armadas sin comprometer su mandato constitucional.

PALABRAS CLAVE: defensa; desarrollo humano; fuerzas armadas; protección de libertades; seguridad humana

ABSTRACT. Through a documentary analysis, this article explores the definition of human security and its implementation in Armed Forces management. It seeks to answer how to protect freedoms and rights encompassed in human security by the institutions of the social State under the rule of law. Through a documentary review, it is shown that this is not exclusive responsibility of a single institution but requires an articulated work by all the actors committed to these freedoms, based on a comprehensive state policy. It is concluded that the debate is based on how to achieve the human security through the military performance without overlooking its constitutional mission of protection. Therefore, it is necessary to align human development and the Armed Forces capabilities without compromising their constitutional mandate.

KEYWORDS: armed forces; defense; human development; human security; protection of freedom

Sección: DOSIER • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 6 de junio de 2023 • Aceptado: 22 de febrero de 2024

CONTACTO: José María Luque Juárez  josemaria.luque.juarez@ui1.es

Introducción

La evidencia empírica sobre la seguridad humana, basada en las experiencias de países de Asia Meridional como Afganistán, de Asia Oriental como Taiwán, así como países de la Europa balcánica como Serbia y Kosovo, e incluso naciones latinoamericanas como México, Paraguay, Brasil, Chile o Argentina, coincide con lo que territorios africanos como Libia, Namibia y Cabo Verde han experimentado al integrar a las Fuerzas Armadas en la aplicación de este concepto. Se sabe que las sociedades, especialmente los grupos vulnerables, no han recibido una respuesta estatal contundente a sus necesidades esenciales, pues esto no se logra únicamente con la intervención de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, las tareas de planificación, preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de acciones de promoción humana desde el ámbito militar han mostrado ser eficaces en la protección de las tres dimensiones de libertad que la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1994) identifica como fundamentales para garantizar el desarrollo y la calidad humana.

En este sentido, se requiere algo más que solo las capacidades de Acción Integral, la interoperabilidad y la unidad para alcanzar la seguridad humana. De acuerdo con Chomsky (2002), diversas experiencias en diferentes países han mostrado la necesidad de incorporar múltiples factores institucionales para reducir los riesgos que amenazan a la sociedad civil, como la exclusión económica, la violencia estructural y la carencia de oportunidades educativas que aporten a la formación ciudadana. En este contexto, resulta esencial profundizar en la comprensión del concepto de *seguridad humana* y su conexión intrínseca con las políticas dirigidas a fomentar ciudadanías libres dentro de un Estado de bienestar y en el marco de la seguridad nacional.

La seguridad humana se aleja de una concepción tradicional centrada exclusivamente en la defensa militar. En lugar de ello, adopta una perspectiva más amplia que incorpora la protección de los derechos individuales, la mitigación de riesgos humanos y la promoción del bienestar social. En un Estado de bienestar, estas políticas buscan garantizar no solo la seguridad física, sino también la seguridad económica, alimentaria, sanitaria y ambiental de la ciudadanía. Sin embargo, esta relación se muestra como un reto complejo de abordar en el contexto mundial, especialmente ante las crisis de inseguridad que suscitan dudas sobre la conexión directa de la seguridad con el bienestar integral propiciado por el desarrollo humano.

Así, este artículo analiza la compleja temática de la seguridad humana en relación con la gestión de las FF. AA. en diversos contextos nacionales e internacionales. Comienza por destacar la evidencia empírica de cómo diferentes países, desde América Latina hasta Asia y África, han enfrentado desafíos similares en la protección de grupos vulnerables de población. Luego se resalta la importancia de establecer estrategias complementarias para abordar el tema de la seguridad, que incluyan la intervención militar para abordar las necesidades esenciales de la sociedad y factores institucionales y políticas que promuevan el bienestar de la ciudadanía y la seguridad nacional.

Posteriormente, se plantea la conexión entre el concepto de seguridad humana y las políticas orientadas al bienestar y desarrollo humano. Se reconoce que esta conexión es compleja en el contexto global, especialmente cuando las crisis de inseguridad generan dudas sobre la asociación con el desarrollo humano como su causa. A continuación, se destaca la complejidad adicional de abordar la violencia urbana y rural desde la defensa en el ámbito latinoamericano.

Finalmente, se plantea una pregunta clave: ¿Cómo pueden salvaguardarse las libertades adscritas a la seguridad humana desde las FF. AA., cuando estas deben obedecer a las instituciones del Estado social de derecho y su política integral? Para responder esto, se hace una revisión narrativa de la literatura, que enfatiza la necesidad de un enfoque integral y colaborativo que considere estrategias y enfoques en diferentes contextos internacionales, así como las particularidades y desafíos específicos de cada país. Además, se señala la importancia de que esta responsabilidad no recaiga exclusivamente en una institución militar, sino que sea parte de una política estatal integral que aborde las vulnerabilidades en la seguridad ciudadana y la convivencia social.

Marco teórico

El análisis teórico parte de la propuesta de Newman (2010) acerca de la seguridad desde una perspectiva crítica, argumentando que, aunque desde el ámbito militar es posible salvaguardar todas las libertades vinculadas a la seguridad humana (SH), en la práctica, la protección de estas libertades en cualquier Estado social de derecho debe ser resultado de una política integral estatal y no recaer exclusivamente en una sola institución, como la militar. Esto implica que la responsabilidad de la política social, la gestión de los índices de condiciones de vida y bienestar básico no recaen en esta institución, pese a que su misión sí es reducir o eliminar las vulnerabilidades, protegiendo la integridad de la ciudadanía en el marco de la convivencia social.

Al respecto, con la introducción del concepto de SH, se ha generado un debate sobre la necesidad de proteger no solo los aspectos territoriales, sino también todas las vulnerabilidades que afectan a los seres humanos dadas sus necesidades individuales (Rojas & Goucha, 2002). A esto se suma el hecho de que la seguridad ha desafiado la dinámica del sistema internacional después de la Guerra Fría (Buzan & Weaver, 2003).

Por tanto, es crucial ampliar la comprensión de la seguridad más allá de su enfoque tradicional territorial, tomando en cuenta todas las facetas de la vulnerabilidad humana, como la pobreza, la falta de acceso a servicios básicos, la violencia, los desastres naturales y otros riesgos. Esto implica abordar las causas subyacentes que afectan la SH y encontrar soluciones integrales que protejan y promuevan el bienestar de las personas. La SH incluye aspectos como la seguridad alimentaria, la salud, la educación, los derechos humanos y la protección del medio ambiente, y no se limita únicamente a la seguridad física y militar.

Asimismo, el fortalecimiento de las instituciones, la promoción de la cooperación internacional y la lucha contra las desigualdades sociales y económicas son objetivos necesarios para lograr un enfoque efectivo de SH.

Los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) definidos por la ONU en la Agenda 2030 respaldan la SH y brindan un marco universal para trabajar con los Estados en la búsqueda de su cumplimiento. El paradigma de desarrollo humano y sostenible establecido por la ONU ha fortalecido la importancia de esta concepción en los planes de desarrollo gubernamentales. En el ámbito de la defensa, esta perspectiva se ha convertido en un enfoque para gestionar situaciones que promuevan la reducción de riesgos e incertidumbres tanto en áreas rurales como urbanas, con el objetivo de salvaguardar la integridad de la población.

Más allá de esto, la noción de SH ha evolucionado y ha sido incorporada en el ámbito militar, con el propósito de armonizar la protección de derechos, la ejecución de funciones públicas y la prevención de amenazas. En este contexto, es prioridad fundamental la integridad total tanto de los actores armados como de la ciudadanía que es objeto de agresión. Esto implica buscar soluciones que vayan más allá de la reacción y el uso de la fuerza, con enfoque en la protección y el bienestar de todos los involucrados. Es importante ampliar la comprensión de este concepto en el ámbito militar, promoviendo enfoques que incluyan la prevención de conflictos, la promoción del diálogo, la protección de los derechos humanos y el fortalecimiento de la gobernanza democrática. De esta manera, se puede avanzar hacia una seguridad integral que garantice la paz, el desarrollo y el bienestar de las personas en todas las situaciones y contextos.

Por ello, surge la necesidad de definir de manera clara los límites de las responsabilidades militares en relación con los ODS y la protección de las libertades, pero siempre sin comprometer ingenuamente su misión fundamental de defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial, proveer seguridad y mantener el orden interno, así como garantizar la convivencia y el ejercicio de los derechos y las libertades públicas.

Es fundamental fomentar un enfoque integral que vaya más allá de la respuesta a amenazas y se centre en la prevención de conflictos, la protección de los derechos humanos, la promoción de la paz y el desarrollo sostenible. Para ello, es necesario adoptar prácticas y políticas que fomenten la colaboración con otros actores sociales, fortalezcan la gobernanza democrática y promuevan la participación ciudadana. Asimismo, se deben respetar los principios de proporcionalidad y legalidad en el uso de la fuerza. En este sentido, se presentan dos enfoques conceptuales que abordan la SH de manera integral:

- Enfoque de amenazas y vulnerabilidades: La SH abarca diversas amenazas y vulnerabilidades que impactan a las personas, como la violencia armada, conflictos, pobreza, exclusión social, desastres naturales, cambio climático, inseguridad alimentaria y acceso limitado a servicios esenciales. Este enfoque busca anticipar y

resolver dichos desafíos de manera sostenible, fomentando la resiliencia comunitaria y la prevención.

- Enfoque centrado en las personas: La protección y el bienestar de las personas están en el centro de la SH. Esto implica proteger sus derechos básicos, además de satisfacer las necesidades fundamentales de las personas, como la alimentación, la vivienda, la educación y la atención médica. Igualmente, se vela por la promoción de la inclusión social, la equidad de género y la no discriminación.

Primer enfoque conceptual

En la lucha contra el delito común, el crimen organizado y otras amenazas (como el microtráfico, el contrabando y la venta ilegal de armas), así como en la lucha contra grupos armados organizados y sus residuales, las FF. AA. se enfrentan al desafío de integrar las directrices de la SH. Esto implica ir más allá de las consideraciones tradicionales de seguridad ciudadana y nacional, y garantizar en su totalidad las libertades humanas, con base en una tendencia global conocida como “la responsabilidad de proteger”, promovida por la ONU y respaldada por el pronunciamiento sobre SH de 1994. En este enfoque, se reconoce la responsabilidad de los Estados de proteger a su ciudadanía frente a amenazas internas y externas, y de garantizar la seguridad y el bienestar de las personas en todas las dimensiones de su vida.

En este contexto, las FF. AA. deben ampliar la forma en que asumen su rol, enfocándose no solo en la represión del delito, a través de la política criminal, sino también en la anticipación de posibles amenazas, la protección de los derechos humanos y la sostenibilidad. Esto implica trabajar de manera coordinada con otros actores, como las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y las organizaciones internacionales, para abordar las causas subyacentes de la inseguridad y promover un entorno seguro y propicio para el desarrollo humano (Fuentes & Rojas, 2005, p. 37).

Concepciones de diverso origen precedentes a este enfoque han considerado la responsabilidad colectiva como una postura contrapuesta a la desecuritización planteada por Smith (2005). Al respecto, el dilema de la seguridad radica en que puede conducir a rechazar institucionalmente el uso de la fuerza. En este sentido, resulta interesante considerar las concepciones globalistas de Cox (1981) y Fukuda-Parr (2003), quienes coinciden en que la seguridad, como concepto universal, debe enfocarse en políticas estatales orientadas hacia la ciudadanía, que integren lo teórico y lo práctico. En oposición a esto, estudios como los de Grabendorff (2003) y Newman (2010) expresan preocupación por la brecha entre los fundamentos teóricos de la seguridad y su efectividad en la práctica, lo que puede conducir a que la seguridad sea utilizada con propósitos políticos de grupos de interés específicos, a costa de su verdadero objetivo de proteger a la sociedad en su conjunto.

Estas perspectivas resaltan la complejidad del concepto de seguridad y la necesidad de abordarlo de manera integral y multidimensional. Según la literatura al respecto, la seguri-

dad no puede entenderse únicamente en términos militares o de defensa nacional, sino que debe contemplar aspectos como el desarrollo humano, la justicia social y la protección de los derechos humanos (Grabendorff, 2003). No obstante, también es cierto que las agendas políticas y los intereses gubernamentales pueden distorsionar la implementación de la SH y resultar en enfoques fragmentados y parciales que no abordan plena y eficazmente las necesidades y preocupaciones de la población.

Esta última idea la aborda Newman (2010), que muestra la brecha entre teoría y práctica en el contexto de la seguridad global, un campo complejo y multidimensional que abarca una amplia gama de amenazas, desde conflictos armados hasta desafíos ambientales y de salud. Además, este autor advierte la influencia de los intereses geopolíticos y económicos en la formulación de políticas de seguridad global, lo que a menudo lleva a enfoques sesgados y a la falta de implementación efectiva de medidas.

En este sentido, es fundamental ampliar y mejorar la comprensión de la SH, buscando un equilibrio teórico. Al mismo tiempo, es necesario abordar los desafíos prácticos y las limitaciones de la teoría, para garantizar que la SH no sea utilizada como una herramienta política manipulable, sino que se traduzca en acciones concretas. Para ello, se requiere promover un diálogo crítico y pluralista entre diferentes perspectivas, así como fortalecer la investigación y el análisis empírico para respaldar con evidencia la implementación de políticas de SH. Con este fin, se debe considerar las particularidades de cada contexto y sociedad; identificar las necesidades y vulnerabilidades específicas, y buscar soluciones inclusivas y sostenibles que garanticen la seguridad integral de las personas. Justamente, dos limitaciones propias de los estudios en seguridad son su incidencia sobre el discurso político y su implementación efectiva a través de políticas públicas:

Paradójicamente es en el distanciamiento crítico donde se encuentra parte del potencial de los estudios críticos de seguridad, pero también su imposibilidad de imbuirse en la realidad que estudia. En este sentido cabría preguntar hasta qué punto es útil el enfoque de seguridad humana para los estudios críticos de seguridad. (Larena, 2013, p. 93)

Pese a que persiste el desarrollo conceptual sobre la SH, lo cierto es que, desde la década de los 2000, ha experimentado un desgaste en lo que se refiere a elementos de criticidad. Christie (2010) advierte que ha pasado ya el tiempo de su iniciativa y su novedad, así como su aporte a la complejidad de la dignidad y convivencia humana. En consecuencia, Beck (1997) remarca la vaguedad de la SH tanto conceptualmente como en implementación, toda vez que no hay un consenso sobre su funcionalidad e impacto. Por el contrario, las posturas internacionales al respecto son dispares y no reflejan unanimidad.

En relación con el sector Defensa, su impacto se torna más complejo, especialmente cuando se considera que, aunque Buzan et al. (1997) destacan su esencia en la misión militar, otros autores como Waniek (2005) expanden esta visión al asociar lo militar con

tareas de reconstrucción, operaciones de mantenimiento de paz y gestión posconflicto. Esto evidencia un debate significativo entre la disuasión y la ofensiva; por un lado, se defiende un sector Defensa centrado exclusivamente en la defensa de la soberanía territorial y la seguridad interna de los pueblos, y por otro, se argumenta que las FF. MM. y la policía deben comprometerse con la preservación de todas las libertades humanas, junto con el desarrollo social sostenible como garantía de una paz integral.

En este contexto, la minimización del uso de la fuerza, incluso en situaciones críticas, favorece la SH. Esta última visión, apoyada por defensores de la seguridad multidimensional como lo propone la Organización de Estados Americanos (OEA, 2002), sugiere que las políticas de seguridad y defensa deben integrar las dimensiones económicas, alimentarias, sanitarias, ambientales, personales, colectivas, políticas, confesionales y culturales de la SH. Entre los defensores de esta postura, antes y después de la definición de la OEA, se encuentran Kolodziej y Zartman (1996), Ogata y Sen (2003), Rojas y Goucha (2002) y Waniek (2005).

Por su parte, Kolodziej y Zartman (1996) promueven desmilitarizar el enfoque y definden la transición del ejercicio confrontacional hacia el ejercicio dialogante sostenido. Ogata y Sen (2003) abordan los miedos y las necesidades como prioridad en pro de la dignidad humana, por encima de la protección ciudadana, donde el actor de la defensa legítima del Estado no deba intervenir. Para Rojas y Goucha (2002), al igual que Waniek (2005), la articulación de la cohesión y participación social privilegia las capacidades militares hacia la promoción humana en aras de contrarrestar la acción disuasiva.

Segundo eje conceptual

Por otro lado, están las posturas críticas de Grasa (2007), quien señala que la vaguedad de la SH erosiona su aplicabilidad. Según este autor, la SH obedece más a una animosidad con fines movilizadores más que a una herramienta de análisis y respuesta efectiva. Según Kaldor (1999), su debilidad reside en diluir la acción de las FF. AA. para sobredimensionar los retos cotidianos propios de las nuevas formas de guerra. En esa misma dirección, Curbet (2003) expresa que renunciar a un rol específico y trasladarlo a otros roles desencadena un dilema ético importante, en cuanto se trata de la reducción de las amenazas y las realidades violentas inherentes a los conflictos. Hay que analizar el hecho de que, en razón de que esta función pertenece a todos, puede no comprometer a ninguna entidad particular en su gestión y manejo. Por ello, la reflexión de Curbet (2003) condensa el pensamiento según el cual “la seguridad es el sucedáneo de la paz”. Es un riesgo que también advierte Camacho Guizado (1994) invocando a Huntington (1985a) y su exaltación de “la maestría, la responsabilidad y el corporativismo” del profesional militar como características asociadas a la racionalización de su papel y su misión.

Pese a que los conceptos clave generan un amplio espectro de posturas y enfoques, las teorías presentadas ofrecen una base sólida para acercarse de manera efectiva al interrogante

central y al problema planteado. Desde una perspectiva teórica, intentar reducir las vulnerabilidades de grupos en riesgo en sociedades afectadas por conflictos armados prolongados y brindar SH a través de las FF. AA. implica una complejidad conceptual notable. Entre otros desafíos, implica considerar el riesgo de confundir y dispersar los objetivos de seguridad al intentar integrar la política de seguridad con la política social, en lugar de clarificar y dirigir las operaciones de las FF. AA. hacia el logro de la SH.

Metodología

Los enfoques conceptuales y críticos de la seguridad multidimensional se examinan a través de un análisis documental cualitativo, con el fin de comprender las bases teóricas que sustentan, orientan y definen estas posturas. En este sentido, se describen los dos ejes conceptuales: la seguridad multidimensional y el enfoque crítico, para establecer criterios de estrategia y enfoque para obtener resultados.

Se sigue una metodología cualitativa centrada en analizar la suficiencia conceptual de la SH. Esta suficiencia se relaciona con cómo se integran las variables de protección de libertades y desarrollo social sostenible en la forma de operar de las FF. AA., de modo que haya una mayor aplicabilidad estructural de esta concepción.

- El diseño metodológico se divide en las siguientes fases:
- Análisis documental: Se revisa exhaustivamente la literatura y algunos documentos relevantes relacionados con la SH, con énfasis en los enfoques de seguridad multidimensional y enfoque crítico.
- Identificación y descripción de los ejes conceptuales: Se analizan y describen en detalle los dos ejes conceptuales mencionados, incluyendo sus fundamentos teóricos y sus implicaciones en la forma de operar de las FF. AA.
- Establecimiento de criterios de estrategia y enfoque: Se establecen criterios basados en los resultados del análisis documental y los ejes conceptuales, que permiten orientar las acciones y decisiones en relación con la aplicabilidad estructural de la SH.
- Aplicación de la escala de Likert: Se utiliza este instrumento para recopilar datos y opiniones que permitan evaluar la percepción y el grado de acuerdo con los criterios establecidos.

En cuanto a las fuentes documentales, una vez recopiladas y analizadas se establece un universo de 5 fuentes generales, 18 específicas y 7 integrales. Asimismo, se definen los tipos de variables que intervienen en el análisis (criticidad vs. comunión, formulación y efecto), con el fin de categorizar las orientaciones respecto a la gestión de las FF. AA. en el logro de la SH. Esta categorización se hace con base en la técnica de revisión documental, por cuanto permite identificar los ítems más relevantes presentes en la información integral reunida en el proceso de observación (Cook & Reichardt, 2005).

Resultados

En la fase 1 del diseño metodológico, se desglosan las variables que conforman el pensamiento estructural en relación con la SH y se describen de forma discriminada, abordando el tipo de concepto, los preceptos y lineamientos que lo rigen, así como su estado de viabilidad o grado de funcionalidad.

En este sentido, se puede elaborar un esquema metodológico que permita analizar las posturas de criticidad, comunión, formulación y efecto (Tabla 1). Este esquema se basa en los argumentos de 24 autores y se complementa con cuatro posturas institucionales, con el objetivo de contrastar su estado en el marco del debate sobre SH. Es importante considerar tanto variables con enfoque estructural como con enfoque funcional. Las variables con enfoque estructural se centran en los elementos teóricos, conceptuales y normativos que sustentan las posturas y enfoques sobre SH. Estas variables pueden incluir categorías como principios, marcos teóricos, definiciones y marcos normativos. Por otro lado, las variables con enfoque funcional se enfocan en la aplicabilidad y la efectividad de las posturas y enfoques en la práctica. Estas variables pueden abarcar aspectos como la implementación de políticas y estrategias, los resultados obtenidos, los desafíos enfrentados y las lecciones aprendidas. Al considerar ambas perspectivas, se logra un análisis más completo y holístico de las posturas sobre SH. Esto permite comprender tanto los fundamentos teóricos y conceptuales como la aplicabilidad y los resultados en la realidad.

Tabla 1. Estructura de lineamientos conceptuales frente a la seguridad humana

Autores	Argumentos	Estado
Criticidad		
Wolf Grabendorff	• Crítica a la insolencia de asideros teóricos	En sustentación
Edward Newman	• Evidencia de insuficiencia práctica	
Ryerson Christie	• Observancia de instrumentalización política	
Ulrich Beck	• Desgaste de elementos de criticidad	
Rafael Grasa	• Vaguedad en la ejecución de preceptos	
	• Ausencia de consenso	
Comunión		
ONU	• Pluralismo metodológico	En implementación
OEA	• Desecuritización	
Cox	• Globalismo	
Fukuda-Parr	• Enfoque multidimensional	
Robert W. Cox	• Apertura estratégica	
Steve Smith	• Transición de lo confrontacional a lo dialogante	
Gudrun Waniek		
Edward Kolodziej		
William Zartman		
Sadako Ogata		
Francisco Rojas		

Continúa tabla...

Autores	Argumentos	Estado
Formulación		
Barry Buzan Ole Weaver Jaap de Wilde	• Enfoque estructural • Defensa de evolución de agendas de seguridad • Importancia del planteamiento intersubjetivo • Promoción del pensamiento geoestratégico	Probado
Efecto		
Mary Kaldor Jaume Curbet Álvaro Camacho Guizado Huntington	• Gestión del ejercicio prospectivo • Predicción del impacto del sobredimensionamiento de retos reales vs. retos ficticios • Desencadenamiento del dilema ético • Enfoque racionalista de la misión • Practicidad de conducción de acciones	En discusión

Fuente: Elaboración propia con base en consulta de fuentes documentales

Con la técnica de revisión documental se identificaron cuatro lineamientos conceptuales o posturas frente a la SH: la *crítica*, la *comunidad*, la *formulación* y el *efecto*. Esto conduce a una escala de Likert que observa la frecuencia con que los estados de *sustentación*, *implementación*, *prueba* y *discusión* de los argumentos contrastados con la realidad y aplicabilidad de los mismos se jerarquizan de modo definido.

Las frecuencias con que se desglosan los argumentos se miden en función de rangos:

—*Activa*: lee los lineamientos de ejecución recurrentes de modo *latente*

—*Media*: lee los lineamientos de modo *intermitente*

—*Pasiva*: lee las tareas de ejecución recurrentes de modo *ocasional*

Como la escala de Likert elige el tipo de escala según el objeto de la investigación, para definir el grado en que los lineamientos conceptuales enlazados a la seguridad humana tienen asidero universal se procede a referenciar las categorías en función de *frecuencias de ejecución* en que tiene lugar el debate de divergencia, convergencia, consistencia y similitud/diferencia con que los autores exponen sus supuestos (Tabla 2).

Tabla 2. Comparabilidad de frecuencias de ejecución del debate de seguridad humana

Postura	Estados	Categoría	Frecuencia
Crítica	Sustentación	Divergencia	Media
Comunidad	Implementación	Convergencia	Activa
Formulación	Prueba	Consistencia	Activa
Efecto	Discusión	Similitud / diferencia	Media

Fuente: Elaboración propia a partir de comparabilidad de escala de Likert

Para entender la tabla y responder a la pregunta planteada, es esencial aclarar el marco analítico y las variables conceptuales, así como la clasificación categorial. Las cuatro variables conceptuales definidas, que se refieren a los elementos teóricos o conceptuales evaluados en el debate sobre seguridad humana, son fundamentales para comprender y aplicar el concepto de SH de manera efectiva. La clasificación categorial organiza las posturas según ciertas características o propiedades. Por ejemplo, pueden ser categorizadas como de sustentación, implementación o discusión, lo que sugiere diferentes niveles de compromiso o acción en relación con los aspectos teóricos y prácticos de la SH.

La frecuencia de ejecución del debate indica cuán comunes son ciertas posturas o enfoques en el discurso sobre SH en los Estados evaluados. Esto proporciona información sobre las tendencias y prioridades en la formulación de políticas y la toma de decisiones relacionadas con la SH.

En el contexto de las FF. AA., este marco analítico podría usarse para evaluar cómo diferentes Estados abordan la SH y cómo las FF. AA. se integran en estas políticas y debates. Se podría analizar si las FF. AA. adoptan una postura de implementación o discusión en relación con la SH, y cómo esto se refleja en sus prácticas y operaciones. Además, se podría examinar si hay una convergencia o divergencia entre las posturas de las FF. AA. y otras instituciones en relación con el tema. En resumen, este marco analítico proporciona una estructura para entender y comparar las perspectivas y acciones relacionadas con la SH en diferentes contextos estatales y militares:

- Características de las FF. AA.: Se identifican sus aspectos fundamentales en el contexto de la SH, como su rol institucional, competencias, estructura organizativa, capacitación, recursos disponibles, entre otros.
- Propiedades de las FF. AA.: Se analizan sus cualidades y atributos particulares, como su capacidad de respuesta, flexibilidad, adaptabilidad, coordinación con otros actores, rendición de cuentas, transparencia y respeto a los derechos humanos.
- Dimensiones de las FF. AA.: Se consideran las diversas dimensiones que las conforman, como la dimensión política, operativa, estratégica, táctica, logística, de inteligencia, de relaciones civiles-militares, entre otras.

Utilizando este marco analítico, se puede responder a la pregunta planteada, evaluando la frecuencia de ejecución de las posturas en relación con las características, propiedades y dimensiones de las FF. AA. Esto permitirá comprender cómo las diferentes posturas se reflejan en la práctica y cómo influyen en la labor de las FF. AA. en el ámbito de la SH.

Así, definida la comparabilidad de las *frecuencias de ejecución* de las tareas de discusión, para analizar la gestión de las FF. AA. en el logro de la SH, se observa que los debates

conceptuales, reflejados en las opiniones de 24 académicos y teóricos más cuatro posturas institucionales, arrojan una suma de frecuencias por cada categoría. Estas categorías están asociadas a los estados de progreso del debate y la regularidad con que se repite cada postura, analizadas bajo una escala de Likert en las fuentes documentales revisadas. En consecuencia, las fuentes documentales se ubican según su orientación puntual en torno al tema, a fin de propiciar hallazgos.

En función de los rangos definidos, las posturas de criticidad reflejan una frecuencia media, dado que los estudios preliminares y enmarcados en suficiencia científica susceptibles de contraste y asociación están en el margen de tareas de ejecución recurrentes cifradas en consulta, referenciación y citación; es decir, un estándar promedio intermitente. No se alcanza a registrar una frecuencia pasiva porque, en los análisis de contenido, los autores categorizados dentro de esta postura no se mencionan de modo ocasional, sino en forma consistente.

Por su parte, las posturas de comunión muestran una frecuencia activa, en cuanto la documentación, los informes, las teorías y normatividad encaminadas a la puesta en marcha de lineamientos de consenso y estandarización de metodologías y ejecución de postulados están en el margen de tareas de ejecución recurrentes cifradas en consulta, referenciación y citación; es decir, un estándar promedio latente. Esta latencia obedece a la implementación de estrategias y principios de SH vigentes en distintas latitudes, así como al hecho de que sus promotores están en el seno de los gobiernos que trabajan en su ejecución.

En cuanto a las posturas de formulación, muestran una frecuencia media porque la propuesta de modelos en constante desarrollo bajo aplicación de metodologías pendulares entre el pragmatismo, la racionalidad y la consistencia se encuentra en el margen de tareas de ejecución recurrentes cifradas en consulta, referenciación y citación, lo que equivale a un estándar promedio intermitente.

Finalmente, las posturas de efecto también muestran una frecuencia media, dado que la elaboración de parámetros observables sujetos a tareas de comprensión, dimensionamiento y engranaje conceptual, de impacto y alcance en escenarios estratégicos registra un margen de consulta intermitente.

En la Tabla 3 se condensa esta sumatoria cualitativa. La medición en una escala de 1 a 5 corresponde al volumen de referenciación que de los autores se registra tanto en documentos, publicaciones, artículos indexados, obras especializadas e información oficial, genérica o específica, dentro del ejercicio académico y de campo en la validación de las teorías y propuestas conceptuales de SH aplicada a contextos asociados con la seguridad y la defensa. Así se logra definir de modo cualitativo el indicador de impacto que tal referenciación observa en el debate de la SH y la evaluación de su factibilidad y utilidad en la tarea misional de las FF. AA.

Tabla 3. Indicador de referenciación del impacto del debate de seguridad humana

Autores	Referenciación	Consulta (escala de 1 a 5)
Criticidad Wolf Grabendorff Edward Newman Ryerson Christie Ulrich Beck Rafael Grasa	Estudios preliminares y estudios enmarcados en suficiencia científica susceptibles de contraste y asociación.	4
Comunión ONU OEA Unesco Flacso Cox Fukuda-Parr Robert W. Cox Sakiko Fukuda-Parr Steve Smith Gudrun Waniek Edward Kolodziej William Zartman Sadako Ogata Amartya Sen Francisco Rojas Moufida Goucha & John Crowley	Documentación, informes, teorías y normatividad encaminada a la puesta en marcha de lineamientos de consenso y estandarización de metodologías y ejecución de postulados.	2
Formulación Barry Buzan Ole Weaver Jaap De Wilde	Propuesta de modelos en constante desarrollo bajo aplicación de metodologías pendulares entre el pragmatismo, la racionalidad y la consistencia.	3
Efecto Mary Kaldor Jaume Curbet Álvaro Camacho Guizado Samuel Phillips Huntington	Elaboración de parámetros observables cuyo hilo conductor se sujeta a tareas de comprensión, dimensionamiento y engranaje de conceptos, impactos y alcances de las teorizaciones y su complejidad en escenarios estratégicos.	4

Fuente: Elaboración propia con base en barrido de las fuentes documentales

Cabe aclarar que la clasificación de los autores en estas cuatro posturas obedece a los estados en que se halla hasta el momento el estado del debate. Es decir, depende de si aún están sujetos a fases de *sustentación*, *implementación*, *prueba* o *discusión*. Por ello, en este ejercicio se observan divergencias, convergencias, consistencias, similitudes y diferencias.

Tabla 4. Resumen de escala de Likert en revisión documental comparativa

Paradigma de desarrollo humano de la ONU

La escala de Likert observa en este ítem la ejecución de tareas de promoción de seguridad humana subyacente a este paradigma en frecuencia ACTIVA.

Implementación por gobiernos	ACTIVA
------------------------------	--------

Salvaguarda de derechos; tareas cívicas; contención de amenaza

Teorías en contraposición a subescalas:

Divergencia	MEDIA xxxx
Consistencia	ACTIVA xxxxx
Similitud/diferencia	MEDIA xxxx

Fuente: Elaboración propia con base en barrido del universo editorial

Al resumir la escala de Likert para observar la frecuencia de ejecución de las tareas adelantadas en el debate por cada postura en torno a la ecuación planteada por la ONU frente a la SH (Salvaguarda de derechos; tareas cívicas; contención de amenaza) y diferenciar en una escala de frecuencia (activa, media, pasiva) el estado de empoderamiento de las teorías en contraposición, se valida que, pese a que el concepto como tal está aventajado en implementación, registra una frecuencia de divergencia, consistencia, similitud/diferencia *media*. Esto indica que hacer confluir la gerencia del desarrollo humano en gran parte desde las FF. AA. encuentra serios contradictores, por cuanto sus postulados teóricos de *crítica*, *formulación* y *efecto* enfatizan en la necesidad de revisar qué tipo de libertades sujetas a una política de Estado ameritan el trabajo de todos los actores comprometidos con estas. Asimismo, enfatizan en que las amenazas contra la sociedad civil no competen únicamente a la defensa y el control territorial, de soberanía o seguridad militar en sí misma, sino que se requiere abrirse a la seguridad multidimensional.

Discusión

Es esencial explorar la intersección entre la acción de las FF. AA. y la consecución de la SH. Este análisis revela la necesidad de una acción unificada del Estado, alineada estratégicamente con los ODS en el marco de los acuerdos internacionales. Retomando lo propuesto por Grabendorff (2003) y Newman (2010), es fundamental la acción integral en el contexto de una seguridad multidimensional. Esto implica que las FF. AA. deben tener un enfoque que vaya más allá de la seguridad tradicional y abarque aspectos sociales, económicos y políticos para contribuir a la SH. También se requiere capacidad ejecutoria para que la estrategia

de protección y garantía de libertades sea efectiva y tenga un impacto real en la sociedad. Grabendorff (2003) también propone considerar la seguridad desde un enfoque regional, de modo que las FF. AA. colaboren con otros actores regionales para abordar desafíos comunes y garantizar la protección de las libertades en toda la región.

Christie (2010) señala que un desafío importante de la SH es su incapacidad para definir las acciones específicas que el Estado debe emprender para cumplir su objetivo. Para proporcionar a la sociedad civil seguridad en ámbitos económicos, sociales, sanitarios, ambientales, personales, colectivos y políticos, es esencial la cooperación de todas las entidades de desarrollo. Sin embargo, Grasa (2007) destaca que aún existen lagunas en la interacción entre seguridad, paz y desarrollo, lo que obstaculiza el avance de la SH sin comprometer las funciones propias de cada organismo involucrado. Por lo tanto, es crucial cerrar estas brechas y lograr una coordinación efectiva entre los distintos actores y entidades de desarrollo. Esto requiere que cada organismo entienda su rol y aporte específico hacia la SH, manteniendo al mismo tiempo sus propios objetivos y responsabilidades.

Según lo anterior, es necesario fortalecer la interacción y colaboración entre los sectores gubernamentales, la sociedad civil, las instituciones internacionales y otros actores relevantes, para que trabajen en conjunto por garantizar las libertades individuales y el desarrollo integral de las personas. Esto requiere adoptar estrategias y políticas que promuevan la cooperación, la coordinación y la sinergia entre diversas fuerzas del desarrollo, sin comprometer las misiones y responsabilidades propias de cada una.

Salvaguardar la SH, según los principios establecidos por la ONU, es un desafío importante para las FF. AA. en cualquier Estado social de derecho. A partir de lo documentado, se pueden explorar algunas ideas y consideraciones relevantes para esta discusión. Según Fuentes y Rojas (2005), promover la SH requiere marcos éticos y normativos sólidos, dentro de los cuales operen las FF. AA., para asegurar que sus acciones sean respetuosas de las libertades fundamentales y los derechos humanos. Por su parte, Fukuda-Parr (2003) advierte sobre las nuevas amenazas para la SH en la era de la globalización. Ante estas amenazas emergentes, las FF. AA. deben estar atentas y tomar medidas efectivas para proteger a la población.

Por otro lado, Grasa (2007) resalta los vínculos entre seguridad, paz y desarrollo. Al respecto, las FF. AA. deben trabajar en colaboración con otros sectores, relacionados con el desarrollo social y económico, por ejemplo, para abordar las causas subyacentes de la inseguridad y promover un entorno propicio para la protección de las libertades. Goucha y Crowley (2009) sugieren repensar la SH en un contexto cambiante, lo cual implica considerar aspectos como el cambio climático, la desigualdad social y la protección de los derechos humanos. Las FF. AA. deben adaptarse a estos nuevos desafíos y garantizar que las libertades se protejan de manera efectiva en este contexto amplio.

Esta estrategia nacional comulga con lo analizado por Waniek (2005) en el caso de la reconstrucción de la ciudad de Mostar (Bosnia-Herzegovina), donde las Fuerzas Militares

desplegaron todas sus capacidades al servicio del restablecimiento de las condiciones de vida dignas para la población devastada por la confrontación bélica durante la guerra en los Balcanes, en aras de fortalecer el desarrollo sostenible de la nación. En este caso, las tareas específicas de las FF. AA. trascendieron las proyecciones de un plan estratégico y se consolidaron en acciones con resultados reales. Pero si bien Waniek (2005) describe cómo las FF. AA., en proyección, planeación, ejercicio y dimensionamiento, lograron en Bosnia-Herzegovina conjugar las capacidades propias con las capacidades de otros actores, Curbet (2003) identifica dificultades de tipo misional en permanente contradicción que no encuentran solución viable en todos los casos, como sí la tuvieron algunas sociedades europeas.

En cambio, para Buzan y Weaver (2003), defender y proteger la vida en todas sus formas trasciende la SH (ONU, 1994) y requiere, en lugar de esto, concebir lo multidimensional lejos de los juegos de poder que complejizan la intervención coordinada de varios responsables. Bajo la óptica de Peña Noguera (2019), minimizar el impacto de las amenazas requiere que países como los latinoamericanos acometan un esfuerzo por alinearse con el nuevo enfoque de seguridad, que implica construir estrategias de blindaje ante peligros previsibles e impredecibles.

Ahora bien, lo hallado en los datos analizados y las estimaciones de los rangos de frecuencia de cada uno de los postulados teóricos, define una latencia e intermitencia en consulta, referenciación y citación de las fuentes recogidas. Así, en el debate en torno a la SH no hay un tratamiento ocasional, por el contrario, la recurrencia de la consulta (activa y media) refleja que este concepto demanda en la actualidad mayor estudio, especialmente desde la perspectiva de algunas iniciativas gubernamentales, para ajustar la forma de operar de las FF. AA. Asimismo, exige una estrategia nacional que responda a la pregunta de cómo implementar la SH. En este aspecto coinciden las posturas teóricas de *criticidad*, *formulación* y *efecto*, aunque no las de *comunidad*, que en el ejercicio de implementación del concepto han desestimado, según Newman (2010), las teorías que se encuentran en sustentación, prueba o discusión para lograr una definición más adecuada a la realidad de las amenazas actuales. En la implementación de la SH, son pilares esenciales la criticidad, la formulación, el efecto y la comunidad, pues cada uno desempeña un papel crucial en el análisis, diseño y evaluación de políticas para abordar los desafíos de seguridad de manera efectiva y sostenible (Newman, 2010).

En el marco de la seguridad humana, la criticidad implica un examen profundo y reflexivo de las amenazas que enfrenta la población, considerando sus causas y repercusiones con un enfoque analítico riguroso. La formulación de políticas en este contexto requiere la identificación precisa de objetivos y la selección de estrategias apropiadas que aborden las necesidades de protección y bienestar de las personas de manera integral y efectiva. Como señala Newman (2010), la implementación de estas políticas se basa en la capacidad de las teorías de SH de sostener, poner a prueba y discutir sus fundamentos, a fin de alcanzar un

consenso más realista y pertinente ante las amenazas. Al mismo tiempo, la comunión entre diversos actores, incluidos gobiernos, organizaciones internacionales y sociedad civil, es esencial para promover un diálogo constructivo y una colaboración efectiva en la búsqueda de soluciones que aborden las complejidades de la SH de manera inclusiva y holística (Newman, 2010).

Al respecto, habría que preguntarse si, tal como sugiere el rango en que la acogida en las fuentes documentales demarca frecuencias alta y media, las teorías de *críticidad*, *comunión*, *formulación* y *efecto* tendrán un futuro de mayor consenso. Así lo advierten Kaldor (1999) y Beck (1997) al dilucidar el impacto de nuevas violencias organizadas y el alcance de riesgos colectivos.

Sustentación			
Implementación	Divergencia		
Prueba	Convergencia		
Discusión	Consistencia	ACTIVA	
SUMATORIA	Similitud / diferencia	MEDIA	Escala de Likert



Figura 1. Descripción de estados y categorías según rangos de frecuencia (escala de Likert) de las teorías sobre seguridad humana.

Fuente: Elaboración propia con base en barrido del las fuentes documentales

En esa medida, los resultados de este barrido documental, que recoge lo social, lo político, lo económico y lo cultural hallado con mayor preponderancia en las fuentes del entorno académico científico e institucional, subrayan la importancia de convalidar planes internos de desarrollo con todas las iniciativas tenidas en cuenta dentro de las políticas de defensa y seguridad. Tal como sostiene la Resolución 60/290 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la SH debe comprometerse con un desarrollo territorial sostenible, donde la calidad de infraestructura, junto con el desarrollo productivo y tecnológico, la innovación y la inversión extranjera, sean parte tanto de los planes estratégicos institucionales como de las guías de planeamiento estratégico, si las hay.

Sin embargo, en el caso latinoamericano, dadas las tensiones de violencia y criminalidad asociadas al narcotráfico en forma sistemática y persistente, estos delitos transnacionales inherentes al crimen organizado exigen no sacrificar el compromiso de preservar el orden público y la defensa de territorios, so pretexto de privilegiar las libertades relacionadas con el desarrollo humano, en desconocimiento de la misionalidad ulterior de las FF. AA.

Así, la extensión de la SH hacia la seguridad multidimensional presupone, entonces, que el sector de seguridad y defensa despliegue sus capacidades operativas desde la acción integral, la interoperabilidad y la unidad a los ámbitos en que la protección de las libertades, de acuerdo con Fukuda-Parr (2003), impacten los derechos a la dignidad y la calidad de

vida. No obstante, es en la acción estratégica donde reside la posibilidad de un resultado real, efectivo y veraz del desarrollo sostenible. Esto implica, como lo concibe Huntington (1985b), las relaciones cívico-militares. No de otro modo se puede dar respuesta desde la gestión de las FF. AA. para el logro de la SH, en tanto brinda una interpretación de esta más cercana a la realidad:

Obviamente, hay mucho trabajo por hacer para mejorar nuestro conocimiento sobre seguridad y cómo usar este conocimiento para construir reglas sociales, normas, principios, instituciones y organizaciones que relajan provisionalmente, si no resuelven, los dilemas de seguridad que yacen profundamente en la condición humana, y que ahora se magnifican en número y complejidad, y en tiempo real —por el surgimiento de una sociedad mundial, por primera vez en la evolución de la especie, armada con el conocimiento y los medios para poder destruirse a sí misma. (Kołodziej & Zartman, 1996, p. 318; trad. propia)

El enfoque integral de la SH, en la medida en que abarque (Ogata & Sen, 2003) la salud, la educación, la vivienda, el vestido, la manutención, la economía, el alimento, el empleo, la seguridad ciudadana y nacional, el medioambiente, la recreación, la cultura y la manifestación de credo, la acción unificada del Estado y el empleo de las capacidades militares, como subraya Hoffman (2007), “se convierte en un poderoso instrumental analítico que permite comprender el funcionamiento de la seguridad a partir de la sociedad, los subsistemas y las organizaciones” (p. 12).

De manera que la divergencia, la convergencia, la consistencia, la similitud o la diferencia alrededor del tema se explican por lo que Grabendorff (2003) denomina “pluralidad conceptual”, así como por lo que Cox (1981) y Goucha & Crowley (2009), identifican como “la influencia normativa de la SH sobre el derecho internacional”. Por lo demás, para la conducción de tareas de estabilidad en respaldo a la institucionalidad, las Fuerzas Militares emplean sus capacidades duales. Pero este acompañamiento de las FF. AA., como advierte Zartman (1977), no debe hacer que el resto de actores se desentiendan de su papel para coadyuvar a la acción conjunta.

Ahora bien, como la escala de Likert permite elegir tipos de escalas según el objeto de la investigación, se definieron los siguientes descriptores: a) empleo de capacidades, b) protección de población civil, c) protección ambiental, d) garantía de libertades, e) políticas sociales, f) infraestructura, g) afianzamiento de economías lícitas, h) desarrollo humano y i) políticas económicas. Estos descriptores conforman la ecuación de *salvaguarda de derechos, tareas cívicas, contención de amenaza* y la medición de su frecuencia.

Como se observa, ninguna de las apreciaciones conceptuales registra un rango de frecuencia *pasiva* en su consulta, citación y referenciación, por cuanto estas teorías nutren el debate con una frecuencia activa y media, dado que responden a la necesidad de definir

claramente los límites del quehacer militar entre el desarrollo social sostenible y la protección de las libertades. En el debate está latente la complejidad de neutralizar la violencia urbana y rural de sociedades amenazadas por formas de violencia fuertemente impulsadas por el crimen organizado. Esto exige ajustes en la conducción operacional de las FF. AA. en tareas no tradicionales a su misionalidad para el logro de la SH, lo cual constituye un desafío. Ante esto, la acción integral ofrece una respuesta con su diseño de estrategias de seguridad y defensa nacional.

Conclusiones

En conclusión, las FF. AA. pueden contribuir de manera significativa a la salvaguarda de las libertades adscritas a la SH en un Estado social de derecho, adoptando enfoques que reflejen los principios de la ONU y la política integral de SH. Esto se debe a que desempeñan un papel crucial en la protección de los derechos humanos y la promoción de la seguridad y el bienestar de la población en general. Al mismo tiempo, se ha evidenciado que el cumplimiento de las garantías del desarrollo humano no recae exclusivamente en una institución. Por el contrario, requiere del trabajo conjunto y coordinado entre diferentes actores comprometidos con la promoción y protección de las libertades fundamentales, bajo una política de Estado sólida que consolide la SH.

En este sentido, las posturas contemporáneas categorizadas como criticidad, comunión, formulación y efecto son elementos clave para comprender las dimensiones y desafíos inherentes a la SH. La crítica permite identificar divergencias y retos existentes en el sistema, mientras que la comunión promueve la implementación y convergencia de acciones. La formulación se enfoca en la definición de estrategias y políticas consistentes, y el efecto se refiere a las discusiones que generan similitudes o diferencias de opinión.

Por ello, cabe destacar que la responsabilidad de garantizar la SH va más allá de las FF. AA. y requiere la participación de diferentes actores e instituciones comprometidos con la protección de los derechos humanos y el desarrollo integral de las personas. Estos actores deben trabajar de manera articulada, modular y conjunta, bajo una política de Estado sólida y un marco de acción coherente y sostenible.

En consecuencia, las FF. AA., en uso de sus capacidades duales, si bien ponen a disposición la acción integral y el desarrollo a nivel local, precisan de una acción unificada con todos los actores institucionales comprometidos con la sostenibilidad y garantía de las libertades. Solo esta sumatoria de esfuerzos puede consolidar la seguridad integral de la sociedad civil.

Con base en la comparabilidad de frecuencias de ejecución del debate de SH (Tabla 2), se puede concluir que existen posturas tanto de criticidad como de comunión en relación con la SH. La criticidad se enfoca en la sustentación de divergencias y presenta una frecuencia media, lo que implica que hay puntos de vista diferentes y debates en torno a la SH. Por

otro lado, la postura de comunión se orienta hacia la implementación y convergencia, con una frecuencia activa, lo que sugiere que también existen esfuerzos por unificar acciones y objetivos. También destacan las posturas de formulación y consistencia, así como el efecto y la discusión, con un nivel medio de frecuencia. Estas posturas evidencian la importancia de mantener una coherencia en la formulación de estrategias y políticas de SH, así como de generar efectos y discusiones que promuevan la similitud o la diferencia de opiniones en este ámbito.

También es de destacar que todas las teorías aquí esbozadas, tanto las que convergen con el concepto de SH de la ONU como las que lo controvierten y se distancian de sus postulados, observan que, justamente por la cobertura territorial real de las FF. AA., es posible apalancarse en sus capacidades en beneficio del desarrollo humano. No obstante, el debate también plantea el desafío de cómo lograr la SH desde el desempeño militar sin que este se desentienda de su misionalidad constitucional fundamental, de cara a los ajustes en la forma de operar de las FF. AA.

Es importante que los estudios profundicen en la consolidación de economías lícitas como una estrategia real y sostenible que permita a las Fuerzas Militares garantizar las libertades asociadas al desarrollo humano. En este sentido, se requiere un marco analítico que evidencie la interacción entre las estrategias y acciones implementadas y la oferta real de economías lícitas que se puede brindar. Esto implica examinar cómo las acciones de las Fuerzas Militares se alinean con los ODS y cómo contribuyen a la promoción de un entorno seguro, estable y propicio para el bienestar de la población.

Es crucial que los estudios científicos aborden esta interacción desde una perspectiva integral y multidisciplinaria, considerando tanto aspectos teóricos como prácticos. Esto implica evaluar la efectividad de las estrategias implementadas, identificar las sinergias y áreas de mejora, y promover la colaboración y la coordinación entre los diferentes actores públicos y privados que intervienen en el propósito de lograr la SH.

Agradecimientos

El autor desea agradecer al equipo de profesores del Máster de Seguridad, Defensa y Liderazgo de la Universidad Isabel I de Burgos, en especial, por su mayor apoyo y dedicación, a su director, Claudio Augusto Paya Santos.

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

José María Luque Juárez es doctor en ciencias sociales, Universidad Católica de Murcia; especialización profesional universitaria en ciencias policiales, Universidad de Valencia; licenciado en criminología, Universidad de Alicante; graduado en seguridad, Universidad de Nebrija, España. Docente de la Universidad Isabel I de Burgos y del Instituto Internacional de Estudios en Seguridad Global (INISEG).

<https://orcid.org/0000-0002-3707-7621> - Contacto: josemaria.luque.juarez@ui1.es

Referencias

- Beck, U. (1997). *La sociedad del riesgo*. Paidós.
- Buzan, B., & Weaver, O. (2003). *Regiones y poderes: La estructura de la seguridad internacional*. Cambridge University Press.
- Buzan, B., Weaver, O., & De Wilde, J. (1997). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Camacho Guizado, A. (1994). La Policía Nacional. Crisis y reforma. En *Síntesis, Anuario Social y Político* (pp. 65-68). Tercer Mundo Editores.
- Chomsky, N. (2002). *El nuevo humanismo militar: Las lecciones de Kosovo*. Siglo XXI.
- Christie, R. (2010). Critical voices and human security: To endure, to engage or to critique? *Security Dialogue*, 41(2), 169-190.
- Cook, T., & Reichardt, S. (2005). *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa* (5.ª ed.). Ediciones Morata.
- Cox, R. W. (1981). Fuerzas sociales, Estados y orden mundial: hacia una teoría de las relaciones internacionales. *Millennium: Journal of International Studies*, 10(2), 126-155.
- Curbet, J. (2003). Paz impuesta, seguridad ilusoria (segunda parte). La seguridad es el sucedáneo de la paz. En *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas* (p. 23). Universidad del Rosario.
- Elejabarrieta, F. J., & Iñiguez, L. (1984). *Construcción de escalas tipo Likert y Thurstone*. UAB.
- Fuentes, C., & Rojas Aravena, F. (2005). *Promover la seguridad humana: Marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*. Unesco; Flacso.
- Fukuda-Parr, S. (2003). New threats to human security in the era of globalization. En L. Chen, S. Fukuda-Parr, & E. Seidensticker (Eds.), *Human insecurity in a global world* (pp. 1-13). Global Equity Initiative, Harvard University.
- Goucha, M., & Crowley, J. (Eds.). (2009). *Rethinking human security*. John Wiley & Sons.
- Grabendorff, W. (2003). *La seguridad regional en las Américas: Enfoques críticos y conceptos alternativos*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia; Fondo Editorial Cerec.
- Grasa, R. (2007). Los vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: La evolución de la seguridad humana. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76(1).
- Hoffman, F. (2007). *Conflicto en el siglo 21: el impulso de las guerras híbridas*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Huntington, S. (1985a). La mentalidad militar. En R. Bañón & J. A. Olmeda (Coords.), *Institución militar en el Estado contemporáneo*. Alianza Editorial.

- Huntington, S. (1985b). Poder, ideología y profesionalidad: Las relaciones civiles-militares en teoría. En R. Bañón & J. A. Olmeda (Coords.), *Institución militar en el Estado contemporáneo*. Alianza Editorial.
- Kaldor, M. (1999). *New and old wars: Organized violence in a global era*. Polity Press.
- Kołodziej, E., & Zartman, W. (1996). Coping with conflict: A global approach. En E. Kołodziej & R. Kanet (Eds.), *Coping with conflict after the cold war* (pp. 3-32). Johns Hopkins University Press.
- Larena Álvarez, A. A. (2013). La confluencia entre estudios críticos de seguridad y seguridad humana: Las dinámicas de inclusión y superación. *Revista Académica Cuatrimestral de Publicación Electrónica*, 23.
- Newman, E. (2010). Critical human security studies. *Review of International Studies*, 36(1), 77-94.
- Ogata, S., & Sen, A. (Eds.). (2003). *Human security now. Report of the Human Security Commission*. Oxford University Press.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2002, 4 de junio). *Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica*. http://www.oas.org/juridico/spanish/ag02/aga_dec_27.htm
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1994). *Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*. Dependencia de Seguridad Humana, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2009). *Teoría y práctica de la seguridad humana*. Dependencia de Seguridad Humana, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios.
- Peña Noguera, B. (2019). *Prospectiva 2050 de la seguridad y defensa para Colombia con relación a la Revolución 4.0*. Universidad Militar Nueva Granada.
- Rojas, F., & Goucha, M. (Eds.). (2002). *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*. Flacso; Unesco.
- Smith, S. (2005). The contested concept of security. En K. Booth (Ed.), *Critical security studies and world politics*. Lynne Rienner Publishers.
- Waniek, G. (2005, febrero). *Seguridad humana y reconstrucción post conflicto: El caso de la ciudad de Mostar* [trabajo no publicado presentado en la Escuela de Invierno de Split, Croacia].
- Zartman, W. (1977). Negotiation as a joint decision-making process. *Journal of Conflict Resolution*, 21(4), 619-638.



Revista Científica

General José María Córdova

(Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)

Carta del Director de la Escuela Militar de Cadetes

Editorial: Diseño de futuro, intereses nacionales y política pública

Giuseppe Kodjack VII Gangi-Guillen, Andres Eduardo Fernandez-Osorio y Marina Miron

DOSIER

Crisis en las Galápagos. Estrategia de cobertura (hedging) de Ecuador ante Estados Unidos y China

Liosday Landaburo y Daniel García-Sanz

Five factors for U.S. - Cuba Rapprochement

Pavel Terentev, Yulia Vlasova y Tatiana Vavichkina

Multilateralismo en la política exterior colombiana de 2018-2022, una lectura desde el realismo neoclásico

Carlos Hernán González Parias, Lisbeth Katherine Duarte Herrera, Carlos Alberto Builes Tobón y Alexander Arango Avendaño

Los empresarios como actores de la gobernanza internacional en el contexto de la integración

Desiderio López Niño y Edmé Alejandra López Bolaños

Haití: la gestión de su crisis bajo el mandato de la ONU

Diana Ortega García, Carolina Yepes Hernández y Juan Camilo Mesa Bedoya

Hezbollah como delegado iraní y su progresiva expansión en América Latina

Janiel David Melamed Visbal, César Niño y María Eugenia Gómez Arias

La articulación de los litorales de Colombia como Zona Marítima Estratégica: un imperativo hidropolítico inaplazable

Carlos Enrique Álvarez-Calderón, Andrés Julián Trujillo Rosero y Jorge Alfonso García Torres

Muertes violentas durante y después de la pandemia en Colombia: un análisis mediante inteligencia artificial

Tomás José Fontalvo Herrera, Ana Gabriela Banquez Maturana y Fabio Mejía Zambrano

Seguridad y legislación frente a amenazas al sistema de agua potable en España

Adrián Nicolás Marchal González

La Resolución 1325 de 2000: su implementación en España y la OTAN

Misael Tirado Acero, Ximena Andrea Cujabante-Villamil y Humberto Librado Castillo

La seguridad humana y su implementación en la operación de las Fuerzas Armadas: análisis documental

José María Luque Juárez



Accede a toda la producción académica de la Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova" mediante este código QR o ingresando a la página www.revistacientificaesmic.com

