

Eduardo Pastrana Buelvas
Stefan Reith
Fabricio Cabrera Ortiz

Editores

TRANSICIÓN DEL ORDEN MUNDIAL: IMPACTOS EN LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA Y LA REGIÓN



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

Autores

Amílcar José Valencia Núñez

Ana María Villota

Andrés Arturo Peña-Galindo

Andrés Eduardo Fernández Osorio

Andrés Mauricio Valdivieso

Carlos Alberto Padilla Cepeda

Carlos Ernesto Marmolejo Cumbe

Daniela Garzón

Diego Eduardo Davila Benavides

Diego Vera

Eduardo Alberto Arias Rojas

Eduardo Pastrana Buelvas

Eduardo Velosa Porras

Eunice Nández

Fabricio Cabrera Ortiz

Hernán Alfonso Meneses Gelves

Jesús Eduardo Moreno Peláez

Jorge Ricardo Hernández Vargas

Leonardo Freitas de Souza Lima

Lizbet Karina Navarro Santamaría

Louise Anne Lowe

Luz Adriana Tabares

Miguel Ángel Burgos Giraldo

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda

Olga Patricia Salazar Sánchez

Paula Prieto

Ricardo García Briceño

Sofía Correa Merchán

Sofía Margarita Peraza Ochoa

Vanessa Torres Alonso

Yesid Eduardo Ramírez Pedraza

Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Reith y Fabricio Cabrera Ortiz

Editores

TRANSICIÓN DEL ORDEN MUNDIAL: IMPACTOS EN LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA Y LA REGIÓN



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

 KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

Valdivieso Collazos, Andrés Mauricio, autor

Transición del orden mundial : impactos en las estrategias de seguridad y defensa en Colombia y la región / autores, Andrés Mauricio Valdivieso [y otros treinta y uno] ; editores, Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Reith y Fabricio Cabrera Ortiz. -- Primera edición. -- Bogotá : Fundación Konrad Adenauer : Escuela Superior de Guerra, 2023.
624 páginas.

Incluye datos curriculares de los autores y editores -- Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN 978-628-7602-47-2 (impreso) -- 978-628-7602-48-9 (digital)

1. Seguridad nacional - Investigaciones 2. Defensa (Ciencia militar) - Investigaciones 3. Estrategia - Investigaciones 4. Colombia - Política militar I. Valencia Núñez, Amílcar, autor II. Villota, Ana María, autora III. Peña Galindo, Andrés Arturo, autor IV. Fernández Osorio, Andrés Eduardo, autor V. Padilla Cepeda, Carlos Alberto, autor VI. Marmolejo Cumbe, Carlos Ernesto, autor VII. Garzón, Daniela, autor VIII. Pastrana Buelvas, Eduardo, autor, editor IX. Cabrera Ortiz, Fabricio, autor, editor X. Reith, Stefan, editor

CDD: 355.03 ed. 23

CO-BoBN– a1121390

© 2023, **Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia**

Calle 93B Nro. 18-12, Piso 7
(+57) 60 1743 0947 Bogotá, D.C., Colombia
www.kas.de/web/kolumbien

Stefan Reith
Representante para Colombia
Andrea Valdelamar
Coordinadora de proyectos

Editores

Eduardo Pastrana Buelvas
Stefan Reith
Fabricio Cabrera Ortiz

Coordinación académica

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos
Andrea Valdelamar

Asistencia editorial

Ana María Villota Hernández

Autores

Amílcar José Valencia Núñez
Ana María Villota
Andrés Arturo Peña-Galindo
Andrés Eduardo Fernández Osorio
Andrés Mauricio Valdivieso
Carlos Alberto Padilla Cepeda
Carlos Ernesto Marmolejo Cumbe
Daniela Garzón
Diego Eduardo Davila Benavides
Diego Vera
Eduardo Alberto Arias Rojas
Eduardo Pastrana Buelvas
Eduardo Velosa Porras
Eunice Nández
Fabricio Cabrera Ortiz
Hernán Alfonso Meneses Gelves
Jesús Eduardo Moreno Peláez
Jorge Ricardo Hernández Vargas
Leonardo Freitas de Souza Lima

Lizbet Karina Navarro Santamaría
Louise Anne Lowe
Luz Adriana Tabares
Miguel Ángel Burgos Giraldo
Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda
Olga Patricia Salazar Sánchez
Paula Prieto
Ricardo García Briceño
Sofía Correa Merchán
Sofía Margarita Peraza Ochoa
Vanessa Torres Alonso
Yesid Eduardo Ramírez Pedraza

ISBN impreso: 978-628-7602-47-2
ISBN digital: 978-628-7602-48-9
DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489>
Primera edición: Septiembre de 2023
Impreso en Colombia

Producción gráfica y editorial

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Marcela Manrique Cornejo
Corrección de estilo
Jairo Martínez Mora
Diseño gráfico

www.opcionesgraficas.com
instagram: @opcioneseeditores
(+57) 60 1237 2383
Bogotá, D.C., Colombia

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa necesariamente la posición oficial ni institucional de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia, ni de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto, ESDEG.



Este libro es de acceso abierto publicado bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas. Distribución Gratuita

Contenido

Presentación	9
Prefacio	11
Prólogo	13

Marco teórico y conceptual

Las transformaciones sistémicas y su influencia en la agenda mundial y en las estrategias de seguridad y defensa nacionales

Por Eduardo Pastrana Buelvas, Fabricio Cabrera Ortiz y Diego Vera 23

Transformaciones en la agenda mundial y su influencia en las estrategias de seguridad y defensa nacionales

Transformaciones geopolíticas y su impacto en las estrategias de seguridad y defensa nacionales: la competición estratégica

Por Eduardo Pastrana Buelvas, Sofía Margarita Peraza Ochoa y Vanessa Torres Alonso 77

Los estándares internacionales de DD. HH. y DIH y las obligaciones que imponen de cara a la legitimidad de las estrategias de seguridad y defensa nacionales de los Estados

Por Eduardo Alberto Arias Rojas y Yesid Eduardo Ramírez Pedraza 133

Amenazas contemporáneas para la democracia: la seguridad humana en el Antropoceno

Por Fabricio Cabrera Ortiz, Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda y Ricardo García Briceño 159

La globalización de los problemas ambientales y su influencia en las estrategias de seguridad y defensa nacionales

Por Louise Anne Lowe 191

Los cambios tecnológicos y su impacto en las estrategias de seguridad y defensa

Por Diego Vera, Paula Prieto y Daniela Garzón 215

El Estado colombiano, la democracia y la estrategia militar general hacia la paz

Las transformaciones institucionales de Colombia frente al objetivo estratégico de la paz

Por Paula Prieto y Daniela Garzón 253

La reforma de la Policía Nacional de Colombia y su impacto en la convivencia ciudadana y frente a la paz social

Por Olga Patricia Salazar Sánchez y Hernán Alfonso Meneses Gelves285

La reestructuración de la inteligencia y su incidencia estratégica para la seguridad nacional

Por Carlos Ernesto Marmolejo Cumbe y Jesús Eduardo Moreno Peláez 325

Las Fuerzas Militares de Colombia ante eventos críticos: Operación San Roque y Plan Renacer

Por Eunice Nãñez y Luz Adriana Tabares 343

Desafíos de cara a las amenazas y los riesgos tras el despliegue del Plan Victoria y la firma del Acuerdo de Paz de 2016

Los retos de Colombia sobre la diplomacia de defensa en el marco de los escenarios internacionales: OTAN y Consejo de Seguridad ONU

Por Carlos Alberto Padilla Cepeda 369

El accionar estratégico de las Fuerzas Armadas en el marco de la seguridad pública y la convivencia ciudadana

Por Andrés Mauricio Valdivieso, Sofía Correa Merchán y Ana María Villota 395

Las Fuerzas Armadas de Colombia y sus líneas de acción frente al cambio climático, la Amazonia y los espacios oceánicos

Por Andrés Eduardo Fernández Osorio, Lizbet Karina Navarro Santamaría y Amílcar José Valencia Núñez 437

La guerra cognitiva y nuevas formas de amenazas a la paz y a la seguridad y la defensa nacionales

Por Jorge Ricardo Hernández Vargas y Leonardo Freitas de Souza Lima..... 467

La estrategia de compensación militar para enfrentar los desafíos de la seguridad y la defensa nacionales

Por Fabricio Cabrera Ortiz y Miguel Ángel Burgos Giraldo 505

La priorización de la seguridad nacional en los análisis de frontera en Colombia: fuente de vulnerabilidades inexploradas

Por Andrés Arturo Peña-Galindo 537

Grupos armados ilegales posdesmovilización de las FARC-EP: un análisis desde la propuesta teórica de los *spoilers* de Stedman y el concepto de gobernanza para la seguridad

Por Diego Eduardo Davila Benavides 561

Los órdenes internacionales de las potencias modernitarias y los Estados liberales

Por Eduardo Velosa Porras 579

Presentación

En nuestro rol de promover la democracia y el fortalecimiento del Estado de derecho, desde la Fundación Konrad Adenauer (KAS) hemos impulsado distintas iniciativas de diálogo sobre seguridad y defensa, condiciones fundamentales para consolidar la paz, la democracia y la libertad en el mundo. En particular, en Colombia tratamos estos temas con el fin de proporcionar insumos a actores directamente involucrados en el análisis y la ejecución de la política de seguridad y defensa.

Hoy es un gran desafío para los Estados encontrar la mejor manera de abordar los cambios sociales, políticos, económicos y culturales. Por lo tanto, resulta difícil establecer estrategias de seguridad y defensa que protejan su funcionamiento y sostenibilidad, salvaguardando sus intereses vitales y satisfaciendo los intereses nacionales en diferentes áreas de la política.

Es preciso en este marco que la KAS, junto con la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto (ESDEG), nos dimos a la tarea de analizar las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales de tipo global que han generado una influencia en las estrategias de seguridad y defensa nacionales.

Bajo el liderazgo de Eduardo Pastrana Buelvas, profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, y Fabricio Cabrera Ortiz, doctor en Seguridad Internacional y brigadier general de la Reserva Activa del Ejército Nacional, examinamos los efectos de los cambios en el orden mundial sobre las políticas de seguridad y defensa nacionales.

Así entonces, convocamos a un grupo selecto de generales y coroneles (activos y de la reserva) de todas las Fuerzas y académicos de varias universidades, para analizar dichas temáticas en el Curso de Altos Estudios Militares (CAEM) y el Curso Integral de Defensa Nacional (CIDENAL) de la ESDEG.

La publicación que aquí presentamos ofrece herramientas para entender el entorno internacional actual, así como para abordar los desafíos y amenazas que enfrentan los Estados en

materia de seguridad y defensa a nivel global, regional y nacional, especialmente de cara al diseño, la implementación y la evaluación de este tipo de políticas. Además, busca proporcionar una visión crítica de los retos y desafíos contemporáneos, y contribuir a la comprensión del complejo contexto global, regional y nacional en esta materia.

A lo largo de cuatro capítulos y dieciocho artículos, se abordan temas como las transformaciones sistémicas y su influencia en la agenda mundial y en las estrategias de seguridad y defensa nacionales; la competición estratégica y su impacto en las estrategias de seguridad y defensa nacionales; las amenazas contemporáneas para la democracia; la globalización de los problemas ambientales y sus repercusiones en las estrategias de seguridad y defensa nacionales; los cambios tecnológicos y su efecto en las estrategias de seguridad y de defensa; las transformaciones institucionales de Colombia frente al objetivo estratégico de la paz; la reestructuración de la inteligencia y su incidencia estratégica para la seguridad nacional; los retos de Colombia sobre la diplomacia de defensa en el marco de los escenarios internacionales; y la priorización de la seguridad nacional en los análisis de fronteras colombianas, entre otros.

Aunque habría muchos temas más por analizar en este campo, esperamos que el libro sea una herramienta útil para quienes, desde un enfoque académico, buscan comprender mejor los cambios en la agenda mundial y su influencia en las estrategias de seguridad y defensa nacionales.

Agradecemos a la Escuela Superior de Guerra y a los autores por sus aportes para la realización de esta obra. Asimismo, al profesor Eduardo Pastrana Buelvas y al general Fabricio Cabrera Ortiz, nuestro más sincero reconocimiento por su destacado liderazgo, compromiso y acompañamiento en la implementación de este proyecto.

Stefan Reith

Director

Fundación Konrad Adenauer en Colombia

Prefacio

En una sana preocupación por dejar un legado, no solo a los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares de Colombia, sino también a cualquier ciudadano nacional o extranjero que quiera profundizar en temas tan determinantes para el desarrollo de un país como la seguridad y la defensa nacionales, la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto (ESDEG) se une en un mismo sentir con la Fundación Konrad Adenauer (KAS) para impulsar estudios avanzados que permitan una aproximación a los retos y desafíos que enfrenta la nación colombiana, a fin de contribuir al diseño y desarrollo de estrategias en seguridad y defensa fundamentadas en los intereses nacionales.

Transición del orden mundial: impactos en las estrategias de seguridad y defensa en Colombia y la región recoge investigaciones y análisis de oficiales en actividad y en uso de buen retiro de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, reconocidos académicos y egresados del Curso Integral de Defensa Nacional, quienes, gracias a su experiencia y conocimientos, aportan una invaluable obra para la construcción del Estado y el ejercicio de la función pública.

A lo largo de cada capítulo, el lector encontrará herramientas para comprender los factores de inestabilidad, los usos inadecuados de la inteligencia artificial y de la tecnología, el cambio climático, la movilización social violenta y la migración ilegal, entre otros que impiden avanzar en la construcción del tejido social y la gobernabilidad para cohesionar el Estado por medio de las políticas de gobierno.

Es así como esta obra inter y multidisciplinaria refleja el compromiso constante de la ESDEG y la KAS por generar investigaciones de alto valor que sirvan como referente para los académicos y tomadores de decisiones, tanto de la fuerza pública, como del Gobierno nacional y los demás organismos del Estado, para enfrentar las problemáticas sociales, económicas, políticas y culturales, en un entorno cada vez más volátil e incierto.

Por último, es fundamental manifestar el agradecimiento a Stefan Reith, director de la KAS en Colombia, quien siempre ha apoyado a la ESDEG en el fortalecimiento de la estrategia de seguridad nacional, al señor brigadier general (R) Fabricio Cabrera Ortiz, al profesor e investigador de la Pontificia Universidad Javeriana Eduardo Pastrana Buelvas, a todo el equipo editor y a cada uno de los autores que con sus aportes hicieron posible finalizar este importante proyecto de investigación.

Brigadier general Édgar Alexander Salamanca Rodríguez

Director

Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto

Prólogo

A finales del siglo XX e inicios del XXI, se han configurado drásticas transformaciones en todas las áreas sociales. Transformaciones globales que afectan los procesos locales, pero en las que estos, a su vez, estimulan también los procesos a gran escala; es decir, se percibe una interacción dialógica no equilibrada entre lo local y lo global. Ciertamente, algunos procesos globales derivados de las acciones políticas de las grandes potencias y de actores internacionales con mayores recursos de poder, tienen mayor margen de influencia regional y local. Entonces, las dinámicas políticas, económicas, financieras, sociales y culturales de tipo global han influenciado procesos regionales y locales, los cuales, también, se han traducido en cambios en la forma de comprensión de los problemas nacionales e internacionales que inciden en los tipos de organización social y política.

Así entonces, en la modernidad, para los Estados ha sido un gran desafío establecer estrategias idóneas y eficaces para afrontar los problemas que acarrearán esas transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales. De ahí la complejidad para que los Estados instituyan estrategias de seguridad y defensa que protejan de toda amenaza y riesgo su funcionamiento y sostenibilidad, y que les permitan salvaguardar sus intereses vitales y lograr la supervivencia, pero, además, satisfacer la amplia gama de los intereses nacionales en distintas áreas de la política.

Ahora bien, históricamente los riesgos y amenazas han determinado la forma en que los Estados diseñan y proyectan tanto su forma de organización institucional como el despliegue de sus políticas. Por lo tanto, la interpretación y comprensión sobre las amenazas y los riesgos en cada momento histórico influye en el proceso de construcción del Estado y en la estrategia para el ejercicio del poder político. Así las cosas, se comprende la correlación entre percepción de amenazas y riesgos y construcción del Estado.

Los riesgos y amenazas de la modernidad se caracterizan por ser inciertos, por su volatilidad, ambigüedad y complejidad, lo que ha generado que se revalúen los conceptos, las bases normativas y las políticas públicas que han servido de marcos operativos para la seguridad y la defensa nacionales.

De la misma forma, los objetos referentes de la seguridad han transitado, fundamentalmente, de la autoconversación a una multiplicidad de referentes modernos que impactan tanto la concepción como el despliegue de las políticas nacionales y de la política exterior del Estado. Es así como la guerra cognitiva, la inteligencia artificial, la tecnología y su relación con las estructuras de macrocriminalidad, el dominio de nuevos espacios de conflicto social, la guerra híbrida, la degradación del medio ambiente y los cambios climáticos, la extracción lícita e ilícita de recursos naturales, los grupos y actores armados, el control territorial, marítimo y aéreo, las migraciones, entre otros aspectos, se constituyen como variables dependientes para el diseño de la estrategia de defensa y de seguridad y de los Estados.

Igualmente, y en consecuencia, las fuerzas armadas de los Estados han tenido importantes transformaciones institucionales para afrontar estos nuevos y complejos fenómenos. Por ello, las técnicas, los métodos y procedimientos para las operaciones han sido actualizados a través de nuevos marcos institucionales que les han permitido a las fuerzas armadas estatales ser más flexibles y sensibles de cara a estas transformaciones globales y locales, que influyen los riesgos y amenazas para las sociedades.

Asimismo, la región continental y, específicamente, el Estado colombiano, no han sido ajenos a tales procesos. Por el contrario, la privilegiada y diversa posición geográfica del país sumada a sus extensas fronteras han agregado mayores niveles de dificultad para el ejercicio de las autoridades estatales. En ese sentido, las Fuerzas Armadas de Colombia, desde una actitud resiliente, han logrado comprender sus vulnerabilidades y capacidades para afrontar con recursividad los riesgos y amenazas de la modernidad. Ciertamente, es un enorme reto continuar avanzando en la actualización y las transformaciones institucionales que permitan disponer de recursos más idóneos con miras a socavar los problemas para la democracia y para el funcionamiento del Estado.

Entonces, el Estado colombiano y sus Fuerzas Armadas han tenido que reevaluar y reconfigurar los conceptos tradicionales de seguridad y defensa en aras de transitar hacia marcos de interpretación más amplios y de mejor comprensión de los nuevos fenómenos que afectan la seguridad del Estado y, por tanto, impactan negativamente en el ejercicio democrático y constitucional de la Nación.

Así pues, es de relevancia la sensibilidad de Colombia, de sus instituciones y de sus Fuerzas Armadas de cara a los cambios globales, regionales y locales, por lo que la inserción y la cooperación internacionales en espacios multilaterales ha sido definitiva para proteger y satisfacer los intereses del país, pero, sobre todo, para tener referentes institucionales y apoyos políticos para afrontar las amenazas estatales.

En ese contexto, tanto para los editores como para la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y para la Escuela Superior de Guerra (ESDEG), es un placer presentar este libro colectivo,

resultado de la cooperación entre la KAS y la ESDEG y de un trabajo intersubjetivo y complementario de investigación en conjunto entre oficiales activos y de la reserva de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) de Colombia, y de académicos de distintas universidades y centros de investigación en el país.

Por un lado, los oficiales activos y de la reserva realizaron sus investigaciones y la producción de sus textos en el marco del Curso de Altos Estudios Militares n.º 63 (CAEM) y del Curso Integral de Defensa Nacional n.º 49 (CIDENAL) de la Escuela Superior de Guerra. Por el otro, los académicos efectuaron sus contribuciones haciendo uso de marcos interpretativos o teóricos, en aras de producir insumos y textos académicos relevantes para la interpretación contextual y prospectiva sobre algunas variables y relaciones de la seguridad multidimensional en Colombia y sus retos.

De esta forma, confluyen dos visiones o perspectivas de gran trascendencia para promover un conocimiento complejo, sólido, riguroso y complementario sobre cada objeto de estudio determinado. Así pues, la presente obra busca aportar insumos, reflexiones y análisis en aras de contribuir a la comprensión del complejo contexto global, regional y nacional, de cara a los retos y desafíos contemporáneos en el marco del diseño y la ejecución de las estrategias de seguridad y defensa de los Estados a nivel global, regional y nacional.

Por lo tanto, el libro abre los análisis en una primera sección con el profesor Eduardo Pastrana Buelvas, el brigadier general (R) Fabricio Cabrera Ortiz y el profesor Diego Vera, quienes presentan un marco interpretativo en el que examinan los principales conceptos y propuestas analíticas relacionados con las discusiones que se han venido gestando acerca de los cambios y tendencias del orden internacional de cara al siglo XXI. Para ello, abordan el desarrollo del concepto de sistema internacional con las transformaciones de mayor relevancia y sus implicaciones para la seguridad y la defensa. Asimismo, interpretan los desafíos geopolíticos desde la percepción de un establecimiento de un orden más volátil y disruptivo. Frente a esto, elaboran un análisis sobre los efectos sistémicos de las nuevas guerras denominadas como guerras híbridas y las guerras en la zona gris, para terminar con la proyección de la defensa colectiva, la seguridad colectiva y la seguridad cooperativa como herramientas estratégicas de paz y para afrontar los desafíos de un sistema cambiante e inestable.

Seguidamente, se presenta la segunda sección del libro que está compuesta por cinco capítulos y ha sido intitulada *Transformaciones en la agenda mundial y su influencia en las estrategias de seguridad y defensa nacionales*. El primer capítulo es trabajado por el profesor Eduardo Pastrana Buelvas, Sofía Margarita Peraza Ochoa y Vanessa Torres Alonso, estudiantes de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, quienes presentan un análisis sobre las transformaciones geopolíticas en el marco de la competición estratégica y de cara a la formulación de las estrategias de seguridad y defensa de los Estados. En esa línea,

los autores parten del desarrollo y la caracterización de los enfoques de la geopolítica con el objetivo de dar cuenta de la proyección de los intereses geopolíticos de los jugadores geoestratégicos más importantes en la transición de poder que experimenta el sistema internacional. Seguidamente, interpretan los rasgos característicos de la multipolaridad emergente, el desarrollo de procesos que conducen al surgimiento de arquitecturas regionales de gobernanza que le dan contornos a la nueva distribución de poder global en un orden mundial liberal en crisis y, por ende, identifican los jugadores geopolíticos más relevantes, con el propósito de comprender las estrategias desplegadas por las grandes potencias mediante las cuales intentan enfrentar y conjurar las amenazas que representan un peligro para sus intereses nacionales.

El segundo capítulo de la sección es elaborado por el brigadier general Eduardo Alberto Arias Rojas, estudiante del CAEM n.º 63, y el coronel (R) Yesid Eduardo Ramírez Pedraza, en el que trabajan la correlación entre los estándares internacionales en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario como precursores de la legitimidad política de las estrategias de seguridad y defensa nacionales de los Estados. Posteriormente, el tercer capítulo de la sección es presentado por el brigadier general (R) Fabricio Cabrera Ortiz, Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, estudiante del CIDENAL n.º 49, y el profesor Ricardo García Briceño, quienes abordan de forma analítica la interpretación y comprensión de las amenazas contemporáneas para la democracia desde un enfoque de seguridad humana. Asimismo, presentan un análisis sobre cómo se configura un nuevo grupo de riesgos y amenazas para la estabilidad de la democracia y la necesidad imperante de abordarlos desde nuevas perspectivas.

El cuarto capítulo de la sección es desarrollado por la profesora Louise Anne Lowe, quien presenta un trabajo sobre la globalización de los problemas ambientales y su influencia en las estrategias de seguridad y defensa nacionales, explicando la correlación entre globalización, problemas medioambientales y la configuración de amenazas para la seguridad global, regional y nacional. Por su parte, el quinto y último capítulo de la sección es elaborado por el profesor Diego Vera, junto con Paula Prieto, politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, y Daniela Garzón, internacionalista y comunicadora social de la misma universidad. En ese capítulo, los autores hacen un análisis sobre los impactos que están teniendo las nuevas tecnologías en las estrategias de seguridad y defensa de los Estados durante el siglo XXI. Para ello, abordan y caracterizan las nuevas tecnologías militares y de potencial uso militar (en prueba), la inteligencia artificial, el desarrollo espacial, los misiles hipersónicos y la disuasión nuclear, la biotecnología, y su relación con la disuasión, la denegación, la interferencia y el castigo a cargo de los Estados.

Posteriormente, la tercera sección del libro cuenta con cuatro capítulos y ha sido denominada *El Estado colombiano, la democracia y la estrategia militar general hacia la paz*. El

primer capítulo es elaborado por Paula Prieto y Daniela Garzón, politóloga e internacionalista y comunicadora social de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, respectivamente, quienes presentan sus reflexiones sobre las transformaciones institucionales de Colombia frente al objetivo estratégico de la paz. Parten de una descripción retrospectiva sobre los principales avances políticos e institucionales que se han dado en Colombia a la luz del objetivo estratégico de la paz nacional.

El segundo capítulo de la sección es trabajado por los brigadieres generales Olga Patricia Salazar Sánchez y Hernán Alfonso Meneses Gelves, y contiene unas reflexiones sobre la reforma institucional de la Policía Nacional y su impacto en la convivencia ciudadana y frente al objetivo estratégico de la construcción de paz duradera en Colombia. En consecuencia, los autores abordan el proceso de Transformación Integral Policial de cara a las actividades de formación, capacitación, entrenamiento y profesionalización del quehacer operacional de la institución.

Seguidamente, el tercer capítulo de la sección es elaborado por el brigadier general Carlos Ernesto Marmolejo Cumbe, estudiante del CAEM 2022, y por el teniente coronel (R) Jesús Eduardo Moreno Peláez, quienes esbozan un análisis sobre la reestructuración de la inteligencia militar en Colombia y cómo se ha proyectado la incidencia estratégica en la seguridad nacional del país. Para ello, los autores parten de la descripción de la evolución de las dinámicas del conflicto armado interno y los retos que se derivan de este para la inteligencia nacional. Cerrando la sección, en el cuarto capítulo, la docente y conferencista Eunice Nãñez y la brigadier general Luz Adriana Tabares describen cómo las Fuerzas Militares fueron el mayor apoyo del Estado colombiano para atender a la población más vulnerable del país durante la pandemia por COVID-19, así como para enfrentar el desastre causado por el huracán Iota en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Por su parte, la cuarta sección de la obra contiene ocho capítulos y ha sido denominada *Desafíos de cara a las amenazas y los riesgos tras el despliegue del Plan Victoria y la firma del Acuerdo de Paz de 2016*. El primer capítulo de la sección es presentado por el brigadier general Carlos Alberto Padilla Cepeda, estudiante del CAEM n.º 63, quien elabora un análisis interpretando los retos políticos y geopolíticos de la diplomacia de defensa de Colombia en el marco de los escenarios colectivos, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El segundo capítulo de la sección es trabajado por el profesor Andrés Mauricio Valdivieso, en compañía de Sofía Correa, internacionalista de la Universidad Militar Nueva Granada, y Ana María Villota, estudiante de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. En este capítulo se analiza el accionar estratégico de las Fuerzas Armadas de Colombia de cara a los riesgos y amenazas para la seguridad pública y la convivencia ciudadana. Para el efecto, los autores parten del desarrollo de un marco conceptual de la

teoría de sistemas, con el objetivo de plantear algunas correlaciones entre la concepción de la seguridad pública y el diseño institucional de las FF. AA. a la luz de los intereses domésticos en cuanto a la convivencia ciudadana.

Seguidamente, el tercer capítulo de la sección es elaborado por el teniente coronel Andrés Eduardo Fernández Osorio, y por Lizbet Karina Navarro Santamaría y Amílcar José Valencia Núñez, estudiantes del CIDENAL n.º 49, quienes presentan un trabajo sobre las principales líneas de acción estatal frente a los cambios climáticos. Igualmente, abordan la importancia vital y estratégica de la Amazonia y los espacios oceánicos que tienen frontera en el territorio nacional y que, en consecuencia, se constituyen como recursos y variables para el despliegue de las Fuerzas Armadas ante los riesgos y amenazas percibidos.

El cuarto capítulo de la sección es escrito por el brigadier general Jorge Ricardo Hernández Vargas y el coronel Leonardo Freitas de Souza Lima, estudiantes del CAEM n.º 63, y consiste en una reflexión sobre los principales desafíos contemporáneos derivados de la denominada guerra cognitiva. A su vez, proyectan la relación de la guerra cognitiva y las nuevas formas de amenazas directas para el complejo proceso de construcción de una paz sostenible y duradera en Colombia, en el marco de las estrategias de seguridad y defensa nacionales.

Por su parte, el quinto capítulo es trabajado por el brigadier general (R) Fabricio Cabrera Ortiz y Miguel Ángel Burgos Giraldo, internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, quienes abordan analíticamente la estrategia de compensación militar para enfrentar los desafíos de la seguridad y la defensa nacionales. Para ello, los autores parten de identificar la evolución en las estrategias militares a nivel global a fin de evaluar el modo como Colombia puede enfrentar estos nuevos desafíos de seguridad nacional durante los próximos años. En ese propósito, plantean un marco interpretativo sobre los conceptos de dilema de seguridad y disuasión. Además, relacionan y decantan los Conceptos Estratégicos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y las estrategias de compensación estadounidenses que permiten entender la evolución militar desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, aterrizando al caso colombiano a la luz de los marcos institucionales.

El sexto capítulo de la sección es desarrollado por el profesor Andrés Arturo Peña-Galindo, quien presenta un trabajo sobre la priorización de la seguridad nacional en los análisis de fronteras en Colombia. Seguidamente, aborda analíticamente las vulnerabilidades inexploradas del país por la limitación de los énfasis de seguridad privilegiados políticamente a nivel interno, lo cual resulta obsoleto para atender los fenómenos dinámicos y complejos de la modernidad.

Posteriormente, el séptimo capítulo es presentado por el profesor Diego Eduardo Davila Benavides y contiene sus reflexiones sobre los retos fundamentales de los grupos armados ilegales posdesmovilización de las FARC-EP, privilegiando un enfoque desde la teoría de los

spoilers de Stedman y el concepto de gobernanza para la seguridad. Finalmente, el octavo capítulo cierra la obra y es elaborado por el profesor Eduardo Velosa Porras, quien presenta un análisis sobre la influencia de las potencias modernistas y la ola iliberal en las democracias occidentales. Para ello, parte de una interpretación del rol que desempeñan las potencias emergentes en la transición de poder y en la resistencia a los valores políticos occidentales que enmarcan la democracia liberal.

En suma, cabe resaltar que desde una perspectiva interdisciplinaria y multidisciplinaria, los autores (académicos y oficiales de las FF. AA. activos y de la reserva) presentan sus análisis con el principal objetivo de contribuir de forma prospectiva al entendimiento de los posibles escenarios en el marco de los complejos procesos y las tendencias globales y regionales con incidencia en las estrategias de seguridad y defensa de los Estados.

Así mismo, es relevante destacar la satisfacción y el sentido gratificante que tiene para los editores contar con la participación pluralista y amplia de cada uno de los autores, a quienes extienden un gran agradecimiento por aceptar este desafío de proponer análisis y reflexiones para estos complejos y difíciles temas que determinan las agendas actuales.

Los editores

Marco teórico y conceptual

Las transformaciones sistémicas y su influencia en la agenda mundial y en las estrategias de seguridad y defensa nacionales

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.01>

*Eduardo Pastrana Buelvas**

*Fabrizio Cabrera Ortiz***

*y Diego Vera****

Introducción

En la perspectiva de la transición de poder mundial, con el declive relativo de Estados Unidos (EE. UU.) como superpotencia, el ascenso de China y la mayor proyección de otras potencias y regiones no occidentales, dentro de lo que se conoce como la multipolarización en la distribución internacional del poder, cabe la pregunta de cómo están cambiando el orden global, sus estructuras, reglas y jugadores. A pesar de un evidente aumento de las interdependencias de toda índole entre sociedades y de la globalización económica entre los siglos XX y XXI, se

* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la PUJ. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig (Alemania). Asesor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS) y miembro del Comité Académico de Honor de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Correos electrónicos: epastranab@gmail.com y epastrana@javeriana.edu.co.

** Brigadier general de la reserva del Ejército Nacional, profesional en Ciencias Militares, especialista en Relaciones Internacionales y Administración de Recursos Militares, magíster en Estudios Políticos y en Seguridad y Defensa Nacionales y doctor en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de España. Correo electrónico: facaor@gmail.com.

*** Profesor asistente de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del GRIALI. Politólogo de la PUJ y magíster en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá). Correo electrónico: verad@javeriana.edu.co

viene percibiendo, en lo corrido de los últimos años, un inquietante deterioro de la cooperación y coordinación internacionales, un aumento de las fricciones entre grandes potencias, un debilitamiento de los procesos de integración regional, el aumento de conflictos políticos y armados con componentes transnacionales y una mayor sensación de inseguridad global con fenómenos como las pandemias, las migraciones descontroladas y los efectos devastadores del cambio climático (Pastrana y Velosa, 2022). La guerra entre Rusia y Ucrania no solamente ha reflejado impactos sobre las seguridades alimentaria y energética y el balance geopolítico europeo y global, también ha sido un teatro de operaciones militares no convencionales asociadas a las transformaciones de la guerra, las innovaciones tecnológicas militares y la hibridación de los conflictos. En síntesis, hoy se vislumbra un orden internacional más volátil, disruptivo e incierto, que complejiza la planeación y ejecución tanto de las políticas nacionales de seguridad y defensa como las dinámicas mismas de la gobernanza global, particularmente en cuanto a los campos de la seguridad multidimensional.

En este capítulo, que pretende fungir como marco teórico y conceptual general para dar apertura a la presente obra, examinaremos varios conceptos y propuestas analíticas relacionadas con las discusiones que se han venido gestando acerca de los cambios y tendencias del orden internacional de cara al siglo XXI y, por ende, analizaremos sus efectos presumibles para la seguridad y defensa de los Estados. En primer lugar, se abordan el concepto del sistema internacional y sus cambios, con las implicaciones para la seguridad y la defensa. En segunda instancia, se delinea una revitalización de la mirada geopolítica en la perspectiva de la evolución hacia un orden más volátil y disruptivo. En tercer lugar, se examinan la globalización y la gobernanza global frente a los riesgos y amenazas que se configuran en medio de los cambios internacionales. En cuarto lugar, se discuten las nuevas guerras y sus efectos sistémicos alrededor de conceptos como las guerras híbridas y las guerras en la zona gris. En quinto lugar, se recuperan los conceptos del multilateralismo y las medidas de fomento de seguridad y confianza como claves para mitigar la inestabilidad sistémica. Por último, se retoman los conceptos de defensa colectiva, seguridad colectiva y seguridad cooperativa como herramientas estratégicas de paz en un sistema cambiante e inestable.

El sistema internacional: características, cambios e implicaciones para la seguridad y la defensa

El concepto de sistema internacional es un tipo ideal, imagen y formulación académica que permite captar lógicas, regularidades, restricciones contextuales y patrones de conducta de diversos sujetos y objetos en el nivel más alto de las interacciones sociales. Es más restringido

que el entorno, ecosistema o medio en sí, donde se hallan los encuentros y hábitats humanos, ya que se comprende su existencia más allá del planeta Tierra, especialmente con la nueva carrera espacial (satélites, estaciones, módulos, etcétera) y los proyectos para llevar asentamientos humanos exploratorios o transitorios, sistemas avanzados de observación y tecnologías civiles y militares al espacio exterior y sus cuerpos. Se están concibiendo sistemas de alerta y defensa fuera del planeta para enfrentar el eventual ingreso de objetos y fenómenos peligrosos ubicados fuera de las órbitas terrestres.

El sistema no llega necesariamente hasta donde alcanzan esas tecnologías y ocasionales exploraciones, sino hasta donde se puede verificar una recurrencia y densidad importante de relaciones humanas en diversos campos, con una incidencia significativa y no periférica. Así como no todo lo que sale de las fronteras geográficas y políticas es objeto de estudio de las relaciones internacionales, al considerar criterios como relevancia, duración y efectos para múltiples actores, no todo lo que los seres humanos hacen o saben del espacio exterior se convierte en elemento sustantivo del sistema internacional. Esto no quiere decir que sus fronteras no puedan extenderse más allá de la Tierra a medida que evolucionan esas relaciones entre diversas comunidades, actores y redes, y posiblemente se incorporan de forma permanente hábitats (y subsistemas), ubicados fuera del planeta, a los principales intercambios políticos, económicos, militares, sociales, culturales, etcétera. El sistema internacional es una construcción intersubjetiva, normativa, cognitiva y práctica, que integra gran parte del entorno físico terrícola (subterráneo, terrestre, marítimo y aeroespacial), pero es más reducida, contenida e influida por aquel, que a su vez está incluido en un medio astrofísico (sistema solar, Vía Láctea, otras galaxias, etcétera) más vasto y en expansión.

Con el campo cibernético sucede algo similar: el sistema internacional se extiende cada día más por este nuevo campo, pero es distinto de aquel, particularmente por la presencia de espacios y códigos aleatorios, elementos no regulados, actores no identificados y franjas no estructuradas. Aunque haya empezado como artefacto humano digital y proyecto militar (internet), el ciberespacio es un campo extremadamente abierto, en permanente expansión, tremendamente anárquico y progresivamente autónomo, crecientemente independiente de los usuarios y terminales de acceso, por el avance de los servidores, la conectividad e inteligencia artificial. Precisamente, conceptos como el 'metaverso' representan la aparición de un nuevo medio para la configuración y el encuentro de intereses, transacciones, objetos e identidades individuales y colectivas digitales.

El sistema internacional debe distinguirse de otros conceptos e imágenes de lo internacional de alcance más estrecho, aunque estén relacionados con aquel, tales como la política internacional, los asuntos mundiales, la sociedad internacional y la política exterior. El concepto de sistema apunta a identificar la totalidad que está (más o menos) estructurada, con una apuesta o mirada holística, pero orientada por componentes específicos que le dan

existencia, continuidad y dinamismo a ese conjunto. Su origen se encuentra en la perspectiva de la sociología y el enfoque funcionalista, que toma prestados fundamentos de la biología y la ingeniería de sistemas, destacando nociones como ecosistema, sistema y subsistemas, estructuras, funciones, órganos y organismos, enlaces, (auto)reproducción, comunicación, interacción, adaptación, entre otros (Casas y Losada, 2008).

La ciencia política y las relaciones internacionales han incorporado estos códigos a conceptos propios como el sistema político (nacional) y el sistema internacional, dentro de una lógica y un flujo de datos de entrada o inputs, procesados dentro del sistema y que producen datos de salida u outputs en un ciclo constante de alimentación y retroalimentación con respecto al entorno. Dentro de esta óptica, se asumen cuatro supuestos o presuposiciones funcionalistas: 1) se pueden identificar las estructuras y partes por la funcionalidad particular que asumen en un contexto social, 2) el sistema tiende a la perdurabilidad y estabilidad cuando sus estructuras y partes funcionan adecuadamente, 3) las condiciones para que el sistema se autorreproduzca y satisfaga las necesidades de sus unidades y estructuras constitutivas se pueden analizar objetivamente, y 4) es posible identificar las condiciones para el equilibrio homeostático o capacidad de adaptación del sistema como un todo y sus componentes frente al entorno cambiante, sincronizando los cambios entre unos y otros (Casas y Losada, 2008).

Si bien hay que reconocer la utilidad de esta forma sistemática y fluida de estudiar la realidad, mantiene una concepción altamente subjetiva, mecanicista y normativa, de modo que algunas de sus formulaciones resultan extremadamente conservadoras en aras de la explicación de la estabilidad, y otras pretenden capturar los cambios y crisis sin lograr demostrar cuándo o cómo se altera y desaparece o es remplazado el sistema, debido a lo cual abundan los modelos que se proponen según las variables críticas que se privilegien. Igualmente, los autores definen de formas muy variadas los conceptos transversales como estructura, proceso o función, y no hay consenso universal sobre el tipo y número de estructuras y funciones que los sistemas requieren –menos aún el internacional–, por lo que se hace muy compleja la operacionalización y verificación empírica de los conceptos e hipótesis, sobre todo mediante métodos cuantitativos (Casas y Losada, 2008).

Pero las críticas que recibe este concepto y enfoque no solamente vienen de las orientaciones positivistas de las ciencias sociales, también las perspectivas críticas y posestructuralistas estiman que se enfatizan relaciones y narrativas explicativas que invisibilizan actores y procesos de cambio que no se consideran relevantes porque no se ubican en los centros, estructuras y jerarquizaciones privilegiadas por los analistas. Las relaciones de interdependencia predominante entre variables (locales-globales, internas-externas) también dificultan el uso de modelos lineales o multicausales de análisis cuando las causas son consideradas a su vez efectos y viceversa, y ante el supuesto constructivista de que los agentes construyen las estructuras y a su vez las estructuras constituyen a los agentes. De allí

que estas perspectivas alternativas opten por analizar las relaciones internacionales desde marcos no estatocéntricos (actores no estatales) y construcciones y narrativas sociales antihegemónicas o no hegemónicas.

Ahora bien, apreciando esos límites, pueden comprenderse mejor algunos de los debates sobre el sistema internacional desde las teorías de las relaciones internacionales. Para Bull (2005):

Allí donde los Estados mantienen un contacto regular entre sí y donde, además, existe una interacción suficiente entre ellos como para que el comportamiento de cada uno de ellos sea un elemento necesario en los cálculos del otro, entonces podemos considerar que forman un sistema (p. 62).

Por tanto, y desde una perspectiva histórica, se pueden diferenciar dos tipos de sistemas estatales: “un sistema internacional de Estados y un sistema de vasallaje en torno a un Estado soberano” (Wight, 1977, citado en Bull 2005, p. 62). La primera tipología se refiere al sistema interestatal constituido por entidades políticas soberanas y, en consecuencia, expresa el desarrollo del sistema internacional de Estados que emergió con la Paz de Westfalia en 1648. La segunda tipología expresa la existencia de una estructura jerárquica debido a la distribución asimétrica de poder entre las unidades que conforman dicho sistema, cuyo rasgo característico fundamental estriba en que el Estado más poderoso ejerce una hegemonía incuestionable sobre los demás Estados. Como ejemplos de sistemas de vasallaje, se pueden mencionar la forma en que el Imperio romano ejerció su dominio sobre los territorios conquistados, la China imperial sobre sus Estados tributarios y Bizancio sobre sus vecinos menores (Bull, 2005).

Ahora bien, desde una mirada funcionalista, pero influida por el realismo estructural, Barbé (1995) define al sistema internacional como un conjunto de interacciones entre diferentes actores internacionales y como objeto que se diferencia de las partes analizadas por separado, donde la naturaleza de su interacción es altamente variable y no necesariamente tiende al equilibrio. Está constituido por un conjunto de actores cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas o parámetros de juego.

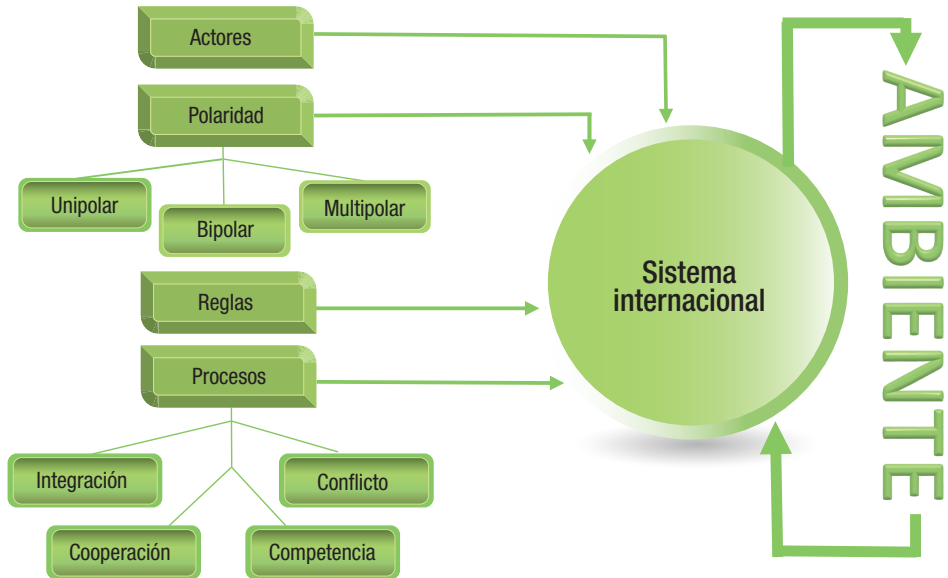
A diferencia de los sistemas políticos nacionales, se considera que los centros de decisión del sistema internacional están menos definidos, las funciones de las partes no están plenamente establecidas y no hay autoridad superior o gobierno central, por lo que la jerarquía entre Estados y el balance de poder o intento de mantener el orden relativo dependen fuertemente del tipo de distribución de poder entre potencias y de los alineamientos a favor o en contra de ese orden. Aunque hay diversos actores que intervienen de forma persistente y verificable fuera de las fronteras nacionales, como las organizaciones intergubernamentales (OIG), las empresas transnacionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG), se estima que son los Estados, y sobre todo las potencias principales, los actores centrales

y quienes definen la estructura principal del sistema o polaridad por el grado de control que tienen sobre la seguridad, la producción, las finanzas y los conocimientos científicos, técnicos y culturales (Barbé, 1995). Cabe señalar que tanto las OIG como las empresas y las ONG vienen aumentando su poder relativo frente a los Estados en un mundo crecientemente interdependiente, globalizado e inequitativo (países pobres, Sur global). Pero los Estados aún son relativamente autónomos para decidir si se adhieren o no a las OIG y en qué grado de compromiso, las empresas dependen de las regulaciones o desregulaciones nacionales (por ejemplo, tarifas arancelarias, reglas de inversión y estímulos a la inversión extranjera directa, IED), bilaterales y multilaterales (normas y acuerdos comerciales), y las ONG aún dependen grandemente de ellos para poder operar en los territorios (legalidad, personalidad jurídica y permisos) y muchas otras de su financiación (ayuda oficial para el desarrollo, cooperación internacional, ayuda humanitaria).

En últimas, en esta formulación estructuralista, el análisis de la estabilidad o del cambio en el sistema se reduce al examen de los cuatro elementos privilegiados: a) polaridad o estructura de poder: cómo se reparten las capacidades materiales e influencia entre los actores, destacando la jerarquía principal y el número de las potencias superiores, observando qué países suben, se mantienen o bajan en el estatus internacional; b) procesos: cuál es la naturaleza (tipo) e intensidad (densidad) predominantes de la mayoría de las interacciones entre Estados y entre actores dentro de un continuo de relación de más positiva a más negativa (integración, cooperación, conflicto o guerra), donde se tiende a asumir que las grandes guerras han definido en la historia quiénes se mantienen o convierten en potencias principales y el tipo de orden resultante; c) actores: los cambios domésticos drásticos en los Estados (por ejemplo, de régimen político o de orientación ideológica con un cambio de gobierno) y de política exterior pueden alterar las funciones internacionales y los compromisos asumidos por esas potencias, propiciando, por ejemplo, retraimiento o negativa al liderazgo (aislacionismo y parroquialismo), nuevos liderazgos (a favor del status quo o del reformismo) y revisionismo (oposición agresiva al status quo); y d) reglas de juego: las costumbres, normas y prácticas internacionales y las restricciones geoestratégicas pueden variar como producto de los cambios en los tres elementos anteriores (Barbé, 1995).

Aunque esta visión plantea un mapa interesante para rastrear continuidades y cambios internacionales, resaltan sus sesgos, como el marcado énfasis en los Estados y sobre todo las grandes potencias, la concepción negativa del conflicto y sus problemas para distinguir entre competencia y rivalidad/enemistad, la centralidad de una sola estructura (polaridad) y la escasa autonomía otorgada a los organismos y normas internacionales frente a los Estados. Además de estas y otras críticas, en el núcleo de los debates no resueltos sobre el sistema internacional se encuentran la relación entre el tipo de polaridad o distribución de poder y la estabilidad o inestabilidad, que por supuesto, tienen implicaciones para la seguridad y paz entre Estados.

Figura 1. Elementos del sistema internacional



Fuente: autores, basados en Barbé (1995).

Desde el realismo estructural se asume que la asimetría de poder entre países es lo que facilita la paz y la estabilidad, por el efecto disuasivo a favor de las grandes potencias y que reduce los incentivos para que potencias inferiores o alianzas antagónicas intenten cambiar el orden establecido pues encaran costos demasiado altos al tratar de confrontarlas, por lo que los sistemas unipolares (una sola potencia dominante) y bipolares (dos potencias dominantes) serían más estables que los multipolares. En este orden de ideas, mientras Waltz creyó que el sistema bipolar, como el de la Guerra Fría, era el más estable al repartirse más o menos equitativamente las zonas de influencia mundial en dos bloques que se contrapesan mutuamente (1979, citado en Alons, 2007), otros pensadores del realismo estructural consideraron que el unipolar ejerce mayor efecto disuasivo y condiciones claras (certidumbre) en los alineamientos, y citaron como casos de hegemonía duradera algunos periodos del sistema de Estados de Medio Oriente, del Mediterráneo, del Sur y del Este de Asia, de Asia Central y de Suramérica, incluyendo la posición sin rival directo de EE. UU. desde el fin de la Guerra Fría (Wohlforth *et al.*, 2007).

Por otro lado, pensadores del realismo clásico como Hans Morgenthau (1967) estimaban que el sistema multipolar era el más estable, apoyándose en la teoría del equilibrio de poder, presumiendo que hay una alta expectativa de paz cuando existe paridad de capacidades entre las unidades principales y se forman coaliciones que evitan que cualquier potencia solitaria o alianza logre un predominio militar (hegemonía) tal que amenace la independencia y

soberanía de las demás potencias (citado en Moul, 1985). La proposición clave es más o menos así: como las unidades (Estados) de un sistema anárquico tienen interés en maximizar su supervivencia a largo plazo (seguridad), estarán atentas a las concentraciones peligrosas de poder por parte de alguna (hegemonía), ante lo cual responderán con alguna o varias de las siguientes estrategias: 1) aumentarán sus propias capacidades (balanceo interno), 2) realizarán alianzas para sumar capacidades junto a otros (balanceo externo), y 3) imitarán las prácticas exitosas del hegemon (emulación) (Wohlforth *et al.*, 2007).

Sin embargo, Morgenthau (1967) reconoció un problema estratégico esencial, sin aceptar que se intensifica en la multipolaridad: el cálculo de las posiciones de poder, y en especial del tamaño del poder ofensivo, en el papel facilita el diseño de estrategias de balanceo/contrapeso, pero en la práctica ambas no se pueden medir con absoluta precisión, lo cual añade incertidumbre y riesgo al tomador de decisión (citado en Moul, 1985). Adicionalmente, la teoría del equilibrio de poder no logra explicar por qué no todas las guerras entre grandes potencias se convierten en guerras generales que involucren a la totalidad de potencias y al sistema. En el realismo, en general, se asume que las alianzas funcionan para agregar capacidades, es decir, como simples instrumentos disuasivos, y se desconoce que no todas las alianzas se convierten en coaliciones de contrapoder –counterbalancing– (Moul, 1985), ni usan medios militares para responder estratégicamente ante conflictos externos.

Figura 2. Mecanismo de balance de poder



Fuente: autores, basados en Wohlforth *et al.* (2007).

La multipolaridad, más allá de las percepciones de inclusión democrática y equidad entre países que pueda suscitar, sin hegemonías, podría ser una distribución de poder altamente inestable teniendo en cuenta los siguientes argumentos. Primero, entre más jugadores participen de la toma de decisiones en el sistema internacional o de la lucha por el predominio,

habrá una tendencia al aumento de la incertidumbre y los conflictos de intereses y valores (más preferencias y expectativas, más heterogeneidad). Segundo, en este sistema hay mayor probabilidad de que se formen múltiples coaliciones y muy cambiantes (no hay bando estable), lo que tiende a hacer más difícil el cálculo de utilidad y de riesgos de las opciones de política exterior (por ejemplo, alinearse, no alinearse, contrapesar con poder duro o suave, no hacer nada). Tercero, apelando a la teoría económica de la acción colectiva, cuando no hay un promotor permanente y con suficientes capacidades materiales y políticas (incentivos) para iniciar la coordinación de los jugadores, la asunción de costos y responsabilidades internacionales por parte de las principales potencias que compiten será más incierta y mayor será la probabilidad de que algunos jugadores deseen sacar provecho del liderazgo de otros, pero sin comprometerse (*free-riding*) (Alons, 2007).

Eso en el entendido de que la seguridad internacional es similar a un bien público nacional, porque no debería generar exclusión y debería beneficiar a todos o por lo menos no beneficiar a unos a expensas de (la seguridad de) otros, pero donde los mecanismos estatales, interestatales, de mercado o mixtos para financiarla y regularla resultan más volátiles en un sistema sin gobierno central y donde las OIG, los bloques y las redes de asociación tienden a la duplicidad de funciones y la superposición de reglas (basta advertir el (des)orden y enredo jurídico comercial mundial o 'spaghetti bowl'). Cabe recordar que las OIG (por ejemplo, Organización de Naciones Unidas, ONU; la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE; y la Organización de Estados Americanos, OEA) y los regímenes internacionales dependen mucho de la financiación, la adhesión y el apoyo de los Estados, lo que permite presumir que el declive de potencias principales y los grandes conflictos entre ellas terminan afectando la institucionalidad e institucionalización de las normas y prácticas internacionales.

Y cuarto y último, pero no menos relevante, en un sistema multipolar se debilitan los monopolios de producción y transferencia de armamento tanto convencional como estratégico, lo cual debilita los controles para la no proliferación y propicia la multiplicación de oferentes y demandantes de bienes y servicios militares sustitutos para evadir las prohibiciones y limitaciones. Considérense además los efectos no deseados de la extrema desconcentración del poder internacional hacia actores no gubernamentales, que eleva la probabilidad de proliferación de armas (individuos, partidos y movimientos radicales, grupos de terrorismo, organizaciones criminales) y agudiza la hipótesis de complejización de la acción colectiva para confeccionar una agenda global coherente, en seguridad o cualquier otra materia.

Siguiendo a Wohlforth *et al.* (2007), aunque la unipolaridad es más estable que la multipolaridad, el logro y mantenimiento de la hegemonía no es sencillo para las potencias aspirantes. A pesar de haber muchos factores que explican la variación entre unipolaridad y multipolaridad, una buena parte de la explicación de por qué los sistemas logran concentrar o no el

poder subyace en la capacidad administrativa de los líderes y en los parámetros espaciales del sistema. En seis de ocho casos históricos revisados de sistemas internacionales unipolares, la capacidad administrativa del hegemon fue una condición necesaria para evitar el balanceo y jugó un papel importante en los otros dos. En seis de esos ocho casos, la preservación de un sistema cerrado (geografía delimitada) fue una condición necesaria para evitar el balanceo, mientras que en los otros dos casos desempeñó un rol destacado. En otras palabras, hubo un punto de inflexión en el que la poca capacidad para administrar todas las conquistas/aliados (autoridad, instituciones, políticas públicas) y la expansión territorial constante del sistema restaron estabilidad al orden hegemónico. Fue el caso de los imperios romano (27 a. C. - 476 d. C.) o turco-otomano (1299-1922 d. C.), por mencionar algunos ejemplos. Esas dos variables son aún más álgidas de manejar en un sistema de pretensiones globales o universales.

Como alternativa a la teoría del balance de poder y en respaldo a la mayor estabilidad presuntamente generada por las hegemonías, otros autores del realismo estructural han propuesto la teoría de la transición de poder. Según esa formulación, los Estados son reacios a pelear a menos que crean que tienen una probabilidad alta de ganar, lo cual es cierto para cualquiera de los dos lados solamente cuando están muy igualados. En cambio, en una situación de hegemonía, presuntamente la paz es más probable porque el lado más fuerte no necesita atacar para obtener lo que desea, mientras el lado débil no se arriesga a atacar (Organski, 1968, citado en Moul, 1985). En su versión simple, el conflicto se hace más probable entre más se reduzca la diferencia de capacidades entre las potencias principales, en detrimento del hegemon establecido y a favor de la potencia en ascenso. En una versión más compleja, el hegemon y sus aliados, presuntamente satisfechos con el orden establecido, intentan preservar la paz y las reglas de juego que definieron. Pero puede emerger con el tiempo una coalición de potencias con capacidades en ascenso e insatisfechas con el statu quo, liderando otro tipo de orden internacional, de modo que el conflicto se consuma cuando se oponen dos órdenes internacionales distintos y se presenta una relativa equivalencia de capacidades entre las potencias que los lideran. El punto más álgido de la Guerra Fría, con la crisis de los misiles nucleares soviéticos en Cuba y las presiones de las cúpulas militares de ambas superpotencias por una confrontación directa (administraciones J. F. Kennedy y Nikita Krushchev, en 1962) por poco cumple esta segunda predicción, pero al final la guerra frontal entre bloques nunca se produjo y la Unión Soviética desapareció producto de su implosión y decisiones internas (Gorbachov y la perestroika 1985-1991) y no de una agresión externa.

Por supuesto, esta teoría también ha enfrentado importantes cuestionamientos. Primero, no es claro el punto matemático en el que la acumulación de capacidades económicas y militares por parte de un Estado o una coalición asegura la hegemonía, incluyendo la dificultad metodológica de medir con total precisión esas capacidades y las diferencias relativas entre potencias, aunque se presume que ese punto se acerca a la mitad de recursos del sistema (Niou y Ordeshook, 1986). Segundo, muchas veces los poderosos se convierten en agresores y

los débiles tratan de defenderse o atacar, pese a las probabilidades en su contra (Moul, 1985). Basta recordar las invasiones de EE. UU. (gobierno de G. W. Bush) contra Afganistán (2001) e Iraq (2003) como retaliación por los atentados extremistas del 11 de septiembre de 2001 perpetrados por Al-Qaeda, con claras conexiones en caso del gobierno talibán, pero sin evidencia sólida de nexos con el régimen de Saddam Hussein. Medió un concepto estratégico de la seguridad (halcones republicanos) de carácter dogmático (expansión de la democracia) que desfasó las capacidades estadounidenses y erosionó su legitimidad internacional. Tercero, la teoría no determina exactamente cuándo y cómo se dan esa satisfacción o insatisfacción con el orden internacional imperante. Cuarto, esa visión de los órdenes internacionales como esencialmente conflictivos no provee explicaciones para las confrontaciones entre potencias que no se derivan de su pertenencia a o de principios procedentes de un cierto orden internacional.

Una tercera teoría de respaldo a la hipótesis de estabilidad sistémica que genera la concentración de poder, con un argumento más sofisticado y basado en la teoría económica de la acción colectiva, es la de la estabilidad hegemónica. Se explica que puede emerger un 'actor privilegiado' que tiene tantos recursos a su disposición que su percepción de costos relativos a pagar para proveer el bien colectivo (por ejemplo, seguridad) es menor que su percepción del beneficio que obtendrá. Así pues, los grupos/órdenes/sistemas que contienen un actor privilegiado tienen más posibilidades de cumplir sus intereses comunes que los que no lo contienen. Esto implica en relaciones internacionales que cuando hay un problema de acción colectiva entre Estados y está presente un Estado poderoso, las expectativas de casi todos convergen hacia esa unidad, que empero, debe acceder o tener la voluntad de incurrir en ese costo –voluntad estratégica como promotor y financiador– (Kindleberger, 1974; Keohane, 1980 y Snidal, 1985, citados en Lemke, 2010).

Siguiendo esta línea de pensamiento, podría establecerse una correlación, por una parte, entre el declive relativo de EE. UU. como hegemón y el debilitamiento de su perspectiva estratégica y voluntad de liderazgo en política exterior (en doce años entre Barack Obama y Donald Trump), y por otro, el estancamiento, la desfinanciación y el bloqueo institucional dentro de organizaciones como la ONU y la OEA, incapaces de actualizarse adecuadamente a los retos y amenazas del contexto global y donde la tendencia a la fragmentación político-ideológica y el debilitamiento de los consensos dificultan la formulación e implementación de una agenda específica, representativa y legítima (prioridad en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Agenda 2030, lucha contra el cambio climático, prioridades de seguridad). Por no mencionar la ausencia de una estrategia coherente hacia América Latina y que ha beneficiado a los gobiernos de discurso antihegemónico (México, Argentina, Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Honduras, Chile y Perú, a la fecha de este texto) y al aumento de la penetración de potencias extrarregionales no democráticas como China, Rusia, Irán e incluso Corea del Norte.

En el contexto europeo, la incapacidad de la OTAN para disuadir a Rusia (bajo el gobierno de Vladimir Putin) de expandirse agresivamente contra Georgia (separaciones de Osetia del Sur y Abjasia, en 2008) y Ucrania (anexiones de Crimea en 2014 y de las cuatro provincias orientales ucranianas de Donesk, Lugansk, Jersón y Zaporíya, en 2022) tendría que ver no solamente con que son países fuera del tratado de defensa noratlántico, sino esencialmente, con el mencionado declive de EE. UU. y las diferencias y el vacío de liderazgo entre la superpotencia (eclipsada por la doctrina ambigua de America First de Donald Trump), Reino Unido y Francia, agravadas por la ambivalencia turca (Recep Tayyip Erdo—an) frente a Moscú. No en balde, se ha hablado en espacios, como las conferencias mundiales de seguridad en München (Alemania), del debilitamiento y vaciamiento de significado, identidad y valores asociados al concepto de ‘Occidente’, proceso que estaría relacionado con el declive, el ensimismamiento y la pasividad estratégica de las grandes potencias industrializadas democráticas. Similarmente, los problemas agudizados de la integración en la Unión Europea (UE) tendrían explicación no solamente en la crisis de la deuda pública de países de la zona monetaria euro (Portugal, Italia, Irlanda, Grecia, España) que inició entre 2009 y 2010. Tendrían también relación directa con: a) la creciente incapacidad de EE. UU. para manejar y regular su sistema financiero, con el efecto transnacional y global venenoso de las hipotecas subprime de 2007-2008, especialmente sobre la UE; y b) el descenso de la hegemonía regional históricamente compartida por Alemania y Francia, y la falta de visión y liderazgo europeo –agravados por la salida de Ángela Merkel del poder–, donde el retiro del Reino Unido de la UE (Brexit) en 2020 fue sencillamente el epílogo de una relación de matrimonio por conveniencia instrumental, con bajo grado de compromiso, y materializado por un debilitamiento económico y político interno del ‘imperio británico’, con frustraciones que capitalizaron los nacionalistas ingleses, ‘torios’ (Theresa May, Boris Johnson). Esto, además, dejó a esta potencia histórica con alto riesgo de desmembramiento (separatismos) y sin influencia directa sobre Europa continental, agudizados por el fallecimiento de Isabel II (1926-2022), fuente de unidad británica y enlace diplomático interior y exterior.

En el mismo sentido, pero en el nivel regional, el Mercado Común del Sur (Mercosur) permanece vigente por la clara asimetría favorable a Brasil y la centralidad que tiene el bloque para sus intereses, pero se ha estancado por los problemas económicos y políticos de la potencia regional suramericana, además del debilitamiento de su imagen y liderazgo regionales por los escándalos de corrupción (Odebrecht, Lava Jato), y la imagen agresiva y polarizante del presidente Jair Bolsonaro. La virtual desaparición de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), proyecto estratégico de Brasil en la era Lula, tendría que ver con lo mismo. En esta región, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se estaría debilitando y desintegrando no solamente por las fracturas político-ideológicas que agravaron los tratados de libre comercio (TLC) con EE. UU. y la UE y que prefirieron Colombia (gobierno de Álvaro Uribe) y Perú (bajo la presidencia de Alan García), además de la salida de Venezuela en 2006

(mandato de Hugo Chávez) y los procesos de Ecuador (gobierno de Rafael Correa) y Bolivia (presidencia de Evo Morales) para migrar al Mercosur. También pesaría significativamente la ausencia de un hegemon y liderazgo subregional claro, donde no le alcanzan las capacidades a Colombia como potencia regional secundaria para reactivar, ‘relanzar’ o ‘hacer reingeniería’ al organismo (gobiernos de J. M. Santos e Iván Duque). El estancamiento de la Alianza del Pacífico (integrada por México, Chile, Colombia y Perú) y el prematuro nacimiento del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), que probablemente desaparecerá con los cambios de signo ideológico de los gobiernos de Chile (Gabriel Boric), Perú (Pedro Castillo) y Colombia (Gustavo Petro), serían dos ejemplos adicionales de ese vacío de poder asimétrico.

Aunque arrojan posibilidades analíticas persuasivas, el problema de fondo de las tres hipótesis de polaridad, de las tres teorías, y del realismo estructural en general, es que prácticamente de los análisis se excluyen los efectos de las variables y los procesos domésticos sobre la formulación de las políticas exteriores y el propio sistema (por ejemplo, los spillovers o efectos transnacionales), asumiendo una lógica uniforme de conducta de los Estados (auto-protección, desconfianza mutua, cooperación limitada o instrumental) en la arena internacional. Aunque se ha intentado actualizar la teoría incorporando a las hipótesis de conflicto y dilemas de seguridad (entre Estados) las lógicas de conflicto (asimétrico) entre Estados y actores no estatales (guerrillas, grupos de terrorismo, etcétera), el realismo estructural tiene grandes obstáculos para capturar los efectos sobre el sistema que tienen los conflictos armados no interestatales, tanto domésticos (por ejemplo, guerras civiles y separatismo) como internacionales (Estados contra grupos transnacionales y actores no estatales de distintos países enfrentados entre sí).

Desde la óptica funcionalista, el realismo estructural también suele pasar por alto o mencionar muy tangencialmente el efecto de las dinámicas regionales y subregionales sobre el sistema y viceversa, es decir, no logra desarrollar teoría consistente de los subsistemas y cuyos efectos refuercen o mitiguen los patrones identificados en el nivel global de análisis. El realismo estructural resulta insuficiente cuando los temas de la agenda de seguridad se enfocan en temas que no son político-militares (por ejemplo, pandemias, cambio climático), cuando sus protagonistas no son los Estados y cuando las doctrinas o teorías que la guían no son materialistas (Buzan y Wæver, 2003). Por ello, vale la pena referirse no solamente a potencias emergentes que pueden desafiar el status de las potencias establecidas, sino también a regiones geopolíticas en declive y en ascenso, con sus respectivos actores (estatales y no estatales), polaridades, jerarquías e interacciones.

De hecho, la teoría de la gobernanza multinivel, pese a sus sesgos neoliberales y funcionalistas, podría complementar al realismo estructural para identificar los distintos eslabones de poder y sus interdependencias, analizando las interacciones y los efectos entre actores, distribuciones de poder y reglas de juego dentro y entre niveles diversos de autoridad política (local,

subnacional, nacional, subregional, regional, continental, hemisférica, global). Al examinar el proceso de la UE, sus autores identificaron la presencia de un sistema de gobernanza y continua negociación de autoridad entre distintos niveles de gobierno y jurisdicciones territoriales (Marks, 1993). Desde la metáfora y juego de los dos niveles de política exterior (Putnam, 1988, citado en Alons, 2007), se entiende que los tomadores de decisión y estrategias nacionales no solamente están atentos a las amenazas, los riesgos, las oportunidades y los cambios de poder que hacen vulnerables a sus países y se derivan del sistema internacional, también usan o evitan decisiones de política exterior por cálculos domésticos, especialmente cuando enfrentan alta oposición, inestabilidad o impopularidad internas. Hacer política exterior para elevar la favorabilidad interna, hacer política doméstica para mejorar su imagen internacional y hasta inventarse o participar de conflictos armados externos para tratar de cohesionar a la nación, apelando al enemigo exterior, son algunas posibilidades de los gobiernos que cualquier teoría sistémica debería incorporar. Considérense entonces las implicaciones analíticas para el estudio de la estabilidad y la seguridad sistémicas internacionales que tienen los juegos multinivel de política exterior, con aliados, competidores, enemigos y audiencias en cualquiera de y entre esos niveles de relación.

Por eso, apuestas teóricas como la de los órdenes de seguridad y la de los complejos de seguridad regional intentan articular los problemas y dinámicas de securitización nacionales, subregionales y regionales dentro de los patrones de conflicto y cooperación del sistema global, aunque con una mirada aún muy estatocéntrica. Actuar en el nivel regional para impulsar procesos de securitización podría explicarse como una estrategia de los gobiernos para usar este nivel intermedio como pivó en contra de amenazas globales o del nivel global (mercados ilegales, terrorismo transnacional, predominio cultural americano, etcétera), o como una forma de adquirir poder para mejorar su posición en las dinámicas o intercambios globales. Así, los procesos de securitización, como construcciones intersubjetivas sociales, políticas e ideológicas que moldean las prioridades de seguridad, pueden definir amenazas globales, pero los objetos referentes de la seguridad (aquellos a proteger) pueden situarse tanto en el nivel global (régimenes internacionales, ecosistema global, etcétera) como en otros niveles (la comunidad particular, el Estado o la región) (Buzan y Wæver, 2003).

De forma similar, las potencias principales pueden invocar la existencia de amenazas globales o universales (macrosecuritizaciones) para inducir el alineamiento de regiones, bloques y países a sus doctrinas de política exterior y seguridad y defensa, o incluso para legitimar sus intervenciones sobre otros soberanos (por ejemplo, *The War on Drugs*, *The War on Terrorism*, *the Responsibility to Protect*, etcétera) y, paralelamente, los actores regionales y bloques pueden usar la cooperación e integración como mecanismos para evitar el alineamiento inconveniente y comprometedor en conflictos del nivel global. Actualmente, el cambio climático (Antropoceno) y las amenazas que se le atribuyen y que no respetan fronteras geográficas, socioeconómicas, políticas o culturales, representan una ventana de oportunidad

para producir procesos de (macro) securitización, simultáneamente en los niveles local, nacional, regional y global. Sin embargo, en un sistema tendiente a la multipolarización y fragmentación territorial y político-ideológica, con rivalidades en aumento entre potencias principales, las posibilidades de confección de estándares y normas comunes y coordinación de políticas ambientales han tendido a enrarecerse. Las políticas locales, nacionales y transnacionales de identidad y las perspectivas posmodernas de democracia radical, han elevado las confrontaciones identitarias en todos los ámbitos; así han generado micro y macro batallas culturales, atomización de las sociedades y erosión de los referentes históricos colectivos, al tiempo que han incrementado la incertidumbre e inestabilidad sistémicas.

El complejo de seguridad regional (CSR) se define como un arreglo u ordenamiento de unidades donde los principales procesos de securitización o desecuritización (o ambos) están tan interrelacionados que sus problemas de seguridad no pueden analizarse o resolverse de manera razonable de forma individual (soberana) o aislada, particularmente ante la presencia de amenazas transnacionales. Y aunque estos clústeres de seguridad regional pueden relacionarse con clústeres globales, deben distinguirse de ellos con precisión (Buzan y Wæver, 2003). Así, se propone estudiar las similitudes, las diferencias, las sincronías y los desacoples entre los procesos y clústeres de securitización en los niveles estatal, subregional (subcomplejos de seguridad), regional (complejos de seguridad) y global (supercomplejos). Además, pueden construirse comunidades de seguridad para actuar en el nivel regional o global, cuando sus Estados miembros logran desecuritizar sus diferencias de intereses y valores, optan por la prevención y resolución institucionalizada de sus conflictos, suprimiendo la coerción militar entre sí, y definen las amenazas predominantemente en términos comunes y en relación con fenómenos o actores externos a ellos (Ulusoy, 2003). En otras palabras, el actual sistema internacional y su estabilidad y seguridad tienen conexiones innegables con los subsistemas regionales y subregionales y los sistemas políticos nacionales por los procesos de interdependencia y globalización.

Precisamente, el análisis y los debates sobre el alcance geográfico y la profundidad de los procesos de interdependencia y globalización son otra clave de estabilidad, cambio o crisis del sistema internacional. Dos implicaciones directas de reconocer el papel de estos procesos son que: a) antes del sistema moderno de Estados-Nación, no podía hablarse en propiedad de ‘un sistema’ internacional (global) en propiedad, sino de ‘sistemas internacionales’ regionales o transregionales y poco o nada interconectados entre sí. El concepto de globalización no cobró sentido sino hasta mediados del siglo XX con la expansión mundial de los mercados, el transporte y las comunicaciones, aunque sus orígenes se llevan hasta las exploraciones y los procesos coloniales liderados por las potencias europeas entre los siglos XV y XVI (Viotti y Kauppi, 2013). Y b) la globalización es un proceso multidimensional de interconexiones sin precedentes, pero no es irreversible, organizado ni planificado.

Como proceso abierto, policéntrico y altamente dependiente de las decisiones humanas, la globalización puede ser resistida y reconducida por los agentes. En ese sentido, las confrontaciones entre potencias principales y sus ascensos y declives pueden generar un cambio de mando en el timonel, sin cambiar necesariamente la matriz principal de la globalización (economía capitalista, cultura tecnológica), como se presume que podría pasar con una eventual hegemonía china, o devenir en procesos de renacionalización, relocalización y/o desglobalización, no solamente producto de una gran conflagración bélica entre Estados o un gran desastre ecológico, sanitario o nuclear, sino además por la creciente fragmentación del poder territorial e internacional, con numerosos actores y movimientos antiglobalización y antisistema, lo que acentuaría la anarquía internacional. Una opción intermedia de involución podría ser el regreso a un mundo de sistemas regionales altamente diferenciados, pero disfuncionales entre sí, con escasas o nulas dinámicas globales. Una posibilidad adicional, altamente funcionalista, pero autoritaria, podría ser que una alianza de potencias u OIG logre encadenar todos los niveles y jurisdicciones de política para mantener la globalización y construir una arquitectura universal de integración, algo muy difícil de imaginar sin el recurso a la coerción. Finalmente, siempre cabe la posibilidad de emergencia de un imperio global, sea unipolar estatal (imperio clásico de una potencia) o por una suerte de megacorporación privada de monopolio global (aún ciencia ficción), pero eso resulta difícil de entrever en el actual escenario unipolar en tránsito hacia la multipolaridad y donde los Estados aún son actores centrales.

Geopolítica: ¿hacia un orden más volátil y disruptivo?

La geopolítica es una disciplina relativamente joven, su término fue acuñado por primera vez en 1905 y cobró prevalencia en los años 1930 bajo el liderazgo del general alemán Karl Haushofer; sus teorías se popularizaron y Hitler absorbió algunos de sus conceptos para la estructuración de la ideología nacionalsocialista. Por supuesto que este vínculo con el nazismo proscribió su progreso y empleo dadas las connotaciones negativas que naturalmente derivaba. Sin embargo, durante los años 1970 y 1980, a la teorización nazi se le aplicó el término Geopolitik; el objetivo no era otro que diferenciarlo de la nueva disciplina y esto permitió volver a trabajar académicamente en el concepto geopolítico y dejar atrás cualquier prevención frente a su relacionamiento con la ideología nacionalsocialista.

La geopolítica se entiende hoy como sinónimo de geografía política. Es el estudio de las consecuencias de la geografía humana y la geografía física en relación con la política y las relaciones internacionales. También se considera una forma de estudio de la política exterior de un Estado para comprender, explicar y pronosticar el comportamiento político internacional a través de variables geográficas. La geopolítica como disciplina fue concebida por

sus teóricos desde sus inicios bajo un ámbito claramente práctico y por esto su vinculación con los gobiernos, la toma de decisiones y la elaboración de estrategias políticas, hacen parte fundamental de su esencia política (Martín, 24 de marzo de 2020).

La geopolítica es motivo de diversos estudios por parte de los científicos sociales, no obstante, el presente análisis no busca profundizar en esos conceptos, puesto que el objetivo es plantear en el actual contexto la importancia que después de casi treinta años la vuelve a poner de moda. Dentro de las ideas prevalecientes en la actualidad, se creía que, por causa de la economía y su globalización –al igual que por la multilateralidad política–, el Estado nacional desaparecía y, por lo tanto, era una institución en regresión. Se preveía que el conocimiento asumiría la jerarquía total mediante la gestión de la tecnología y por ende no tendrían mayor sentido conceptos tales como el territorio, los recursos naturales. Hoy la visión es distinta.

Las nuevas tecnologías no solamente se han nacionalizado, sino que son un campo de batalla central entre EE. UU. y China por la hegemonía global. Lo multilateral se ha debilitado y las potencias regionales tienen más gravitación. Las redes sociales, que se creía iban a imponer una cultura universal, hoy son más instrumentos que refuerzan los conflictos de identidad. Las guerras, que hace treinta años se les consideraba un hecho del pasado, hoy han vuelto a ser un dramático presente, en el cual los diplomáticos hablan como guerreros y los ejercicios militares son instrumentos centrales de la política exterior (Fraga, 27 de agosto de 2022).

La caída del muro de Berlín en 1989 y la implosión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991, plantearon voces reflexivas en el mundo occidental relacionadas con la finalización de un ciclo y hasta de la propia historia. En este sentido, el filósofo norteamericano Francis Fukuyama, en su renombrado libro *El fin de la Historia y el último hombre*, publicado en 1992, presupone epistemológicamente una situación no-cíclica ni gobernada por un eterno retorno. Según este enfoque, hay una evolución de la historia que tiene un fin y que desembocará en un período estable y sin mayores cambios. El fin de la historia, para Fukuyama, significaría la terminación de las guerras, de las revoluciones sangrientas, debido a que los hombres satisfarán sus necesidades por intermedio de la democracia participativa y del mercado representado en la libertad de empresa en el ámbito de la economía de mercado (Baqués, 8 de junio de 2022). Su tesis entonces plantea a la ideología como motor de la historia, así que la caída del comunismo supondría el fin de la evolución ideológica de la humanidad y, por tanto, el fin de la historia en términos hegelianos. En este orden de ideas, para Fukuyama (1992), la victoria del liberalismo por el momento solo se ha alcanzado en el ambiente de la conciencia, y su concreción en el mundo material será inevitable y se constituirá en la forma de democracia por excelencia de la humanidad; la idea de Occidente se habrá impuesto en el mundo.

Cuando se observa la oleada mundial hacia la democracia que comenzó en la década de 1970 con la presencia de treinta y cinco democracias electorales y que fueron en aumento constante durante los siguientes treinta años, hasta alcanzar ciento veinte en los inicios de la primera década de 2000, la tesis de Fukuyama parecía tener sentido, puesto que la mayor aceleración se produjo entre 1989 y 1991 por causa del colapso del comunismo en Europa del Este, lo cual originó una significativa oleada democrática en la región. Samuel Huntington (1994) denominó el periodo de principios de la década de 1970 hasta mediados de la década de 2000 como la tercera ola de la democratización; en este periodo la democracia liberal se convirtió en la forma de gobierno predeterminada para gran parte del mundo. Sin embargo, desde la mitad de 2000, esta tendencia se ha revertido en cuanto a la sumatoria de los totales y de esta manera ha demostrado que las instituciones políticas modernas –el Estado, el imperio de la ley y la rendición democrática de cuentas– así como evolucionaron positivamente a lo largo de la historia, habían entrado en decadencia (Fukuyama, 2019).

Posteriormente, el politólogo Samuel Huntington escribe su popular obra *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial* (2005), en la que hace una crítica a la tesis de Fukuyama: la historia no ha terminado. Su idea tiene origen en el final de la Guerra Fría. Huntington analizaba el impacto de la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en las relaciones y los conflictos internacionales, en un escenario de profundo cambio del orden mundial en el que prevalecen Estados que lideran otras civilizaciones que se oponen al modo de vida occidental, tanto a su forma de ver la democracia, como a la parte de la libertad de empresa y el ámbito del mercado, esto último con algún tipo de matices. Igualmente, una visión crítica del Estado de derecho y otros aspectos fundamentales de los valores occidentales como, por ejemplo, la ética de los derechos y no de las obligaciones, así como la actitud hedonista occidental (Huntington, 2005). Dentro de las civilizaciones descritas por Huntington y conocida ampliamente por su presión en los últimos años a Occidente se encuentra el islam, la civilización ortodoxa en cabeza de Rusia que plantea su rebeldía frente a Occidente desde hace veinticinco años y las confucianas, en las que aparecen China e India.

En función de lo planteado, es preciso repasar la resolución de la Organización de Naciones Unidas proferida en marzo de 2022 para la ayuda humanitaria en Ucrania, que exigía el cese inmediato de hostilidades por parte de Rusia, así como del ataque indiscriminado contra la población civil y las infraestructuras críticas (Noticias ONU, 24 de marzo de 2022). Como lo señala el profesor Baqués (7 de abril de 2022), desde una mirada mediática y política muy inadecuada, inexacta y superficial, por cierto, este documento plantea que 141 Estados condenan la agresión de Ucrania, solo cinco votan en contra de la condena (Bielorrusia, Corea del Norte, Eritrea, Rusia y Siria), se abstienen 38 Estados que en el contexto actual significa que no condenan a Rusia y esto se pueden leer como un apoyo tácito, y finalmente siete Estados que no votaron, lo que no es otra cosa que una forma de abstención (Noticias ONU, 24 de marzo de 2022).

De esta manera, si observamos desde el punto de vista cuantitativo, la sumatoria de los cincuenta Estados que no apoyaron la resolución de la ONU corresponde casi al 50% de la población mundial. Evidentemente se puede señalar que existen personas en China y Rusia que no están de acuerdo con la invasión, así como se encontraran en las sociedades occidentales personas a favor de Putin, pero lo que se infiere de esta circunstancia es que si la mitad de la población mundial se abstuvo de votar, muy seguramente la mitad del comercio mundial no estará de acuerdo con ningún tipo de sanciones económicas; incluso casos como los de Turquía e Israel, que respaldaron la resolución aprobada, esbozaron que a pesar de su posición no están a favor de cualquier tipo de sanción económica (Baqués, 7 de abril de 2022).

Ahora bien, como lo señala el profesor Baqués, desde una perspectiva cualitativa y más profunda, al analizar los Estados que se abstuvieron de votar en contra de la invasión a Ucrania por parte de Rusia, y conectando con la tesis de Huntington, se observa que entre ellos se encuentran aquellas civilizaciones señaladas en 1996 por Huntington que no aceptan el liderazgo occidental, como es el caso de China, India, Rusia y la inmensa mayoría de la civilización musulmana: Estados sunitas como Argelia y Marruecos, enemigos acérrimos entre sí, se han alienado en esta decisión; Pakistán, de origen sunita, igualmente se ha enfilado con China, Rusia y la India, su gran enemigo natural; e Irán, el líder del mundo chiita, de igual modo está completamente identificado con Rusia.

En definitiva, en esta lectura diferencial que realiza el profesor Baqués (7 de abril de 2022), advierte una reorganización de diversas civilizaciones que se oponen a la lógica occidental. Tal es el caso de Rusia, que por intermedio del pensamiento geopolítico de Alexander Dugin, ideólogo del presidente Putin, define su visión del mundo mediante un proceso revisionista de Rusia a reconstruir su influencia a través de alianzas con civilizaciones que se planten contra Occidente y cuyo aliado principal sería el mundo musulmán, aunque incluso China e India se unen en el mismo argumento. En este mismo fin, las nuevas conquistas territoriales, como son los casos de Crimea y actualmente la región del Dombás en Ucrania, son necesarias para desafiar al imperio rival atlantista que se encuentra en cabeza de EE. UU.

En resumidas cuentas, y como lo señala el Foro Económico Mundial, los riesgos geopolíticos se pueden agrupar en los siguientes: el colapso de una institución multilateral, la fractura de relaciones interestatales, la geopolitización de recursos estratégicos, los conflictos interestatales, el colapso de los Estados, los ataques terroristas y las armas de destrucción masiva (World Economic Forum, 2020). No obstante, desde nuestra perspectiva, el principal factor de inestabilidad geopolítica está representado en la gradualidad a la realineación de la balanza Occidente-Oriente a favor de este último, en un escenario de transición que genera tensiones, desorden mundial y una transformación caótica a la incertidumbre.

Del mismo modo, es un esfuerzo válido concentrarse en cuatro temas principales que adquieren mayor relevancia en la era pospandemia y que se encuentran interconectados: la

erosión de la globalización y el nacionalismo, la ausencia de una gobernanza global, el momento de la competición estratégica global, y el rumbo de los Estados frágiles y en deterioro. Muy seguramente la argumentación de estos temas contribuirá a un mayor entendimiento de los riesgos geopolíticos vigentes (Schwab y Malleret, 2020).

Globalización, gobernanza global y nuevo orden internacional

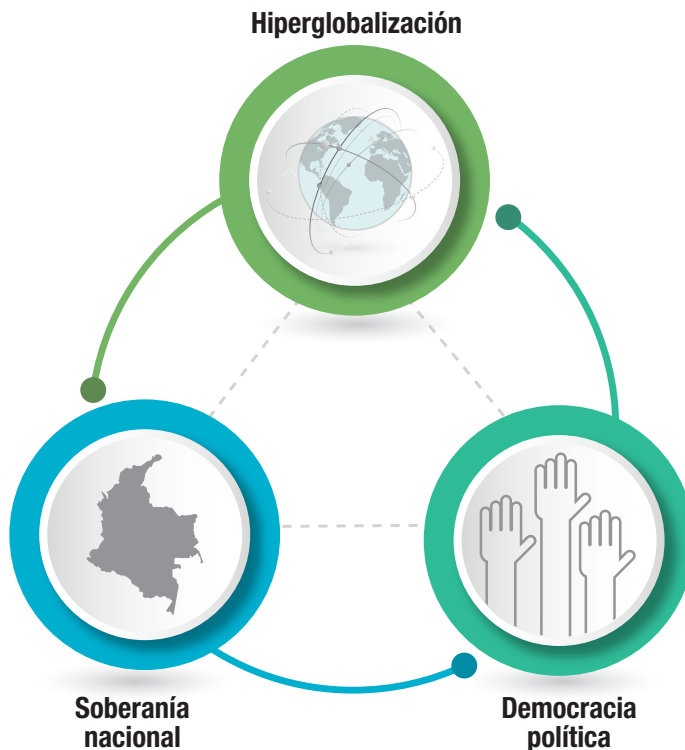
La globalización es un concepto que se emplea para explicar el intercambio entre países de personas, bienes, servicios, capital y datos a nivel mundial. Es indudable que este proceso ha permitido que millones de personas salgan de la pobreza absoluta, pero hace algunos años que sus bondades están siendo puestas en duda debido a que la distribución de la riqueza no genera la equidad necesaria y, por lo tanto, ha empezado a retroceder. Por ejemplo, el Índice Global de Pobreza Multidimensional de 2022 muestra datos entre los que encontramos que—incluso antes de los efectos de la pandemia de COVID-19 y de la crisis del costo de la vida— 111 países habitados por 1.200 millones de personas vivían en pobreza multidimensional. Esta cifra llega casi al doble de personas que se encuentran en pobreza monetaria extrema subsistiendo con algo menos de 1,90 dólares diarios (OPHI y UNDP, 2022). En razón de esta tendencia que viene dándose progresivamente a través del tiempo, las reacciones políticas y sociales en contra de la globalización se han hecho más fuertes y evidentes a partir del año 2000. La globalización, debido a sus efectos asimétricos, especialmente aquellos relacionados con el desempleo en el sector de fabricación de los países de rentas altas y sus riesgos financieros, ha traído costes sociales significativos que se han advertido a raíz de la gran crisis financiera que se inició en 2008 (Schwab y Malleret, 2020).

Grosso modo, la combinación de estos factores frente a la paralización de los partidos tradicionales que conforman los Estados de las democracias liberales ha estimulado el surgimiento de los partidos populistas y de extrema derecha en todo el mundo, y especialmente en Occidente, que al llegar al poder plantean una posición nacionalista y auspician una agenda aislacionista, las cuales constituyen dos argumentos categóricos que se oponen a la globalización. Los líderes pertenecientes a la tendencia mundial de la política del nacional-populismo apelan a la identidad nacional para concentrar hostilidad sobre la migración, las minorías, el elitismo cosmopolita y la globalización. Se fundamentan bajo la legitimidad otorgada por las elecciones democráticas para consolidar su poder. Mediante la afirmación de su carisma con sus electores, que en algunas ocasiones se define desde el punto de vista étnico, son excluyentes con gran parte de la población (Fukuyama, 2019). En consecuencia, sienten animadversión por las instituciones y buscan socavar los pesos y contrapesos que contienen el poder personal del líder en una democracia liberal moderna plantando un enemigo interno que, en términos generales, está representado en la institucionalidad del

Estado. Schwab y Malleret (2020) piensan que el renacimiento del Estado-Nación será la causa para que los nacionalismos florezcan progresivamente.

Ahora bien, los nacionalismos se reflejan en el famoso trilema de Rodrik, llamado igualmente el trilema imposible. El profesor de Harvard Dani Rodrik (2012) planteó –en su libro *La paradoja de la globalización*– su famoso trilema: en un momento determinado, no se puede optar simultáneamente por la hiperglobalización económica, la soberanía nacional y la democracia política, puesto que son irreconciliables; en esta lógica solo pueden coexistir dos de los tres efectivamente. Fue este economista quien explicó, frente a la plenitud de la globalización en los inicios de la década de 2010, que cuando se convierte en una cuestión política y social de sumo cuidado para la sociedad, en caso de un auge del nacionalismo, ésta sería una víctima inevitable.

Figura 3. Trilema de Rodrik



Fuente: autores con base en datos de Schwab y Malleret (2020).

Uno de los casos en los que se refleja el trilema es en el ejemplo de la UE. Por un lado, tenemos la integración económica que representa la globalización y, por el otro, la democracia política implica que las grandes decisiones deben tomarse a un nivel supranacional, lo que,

de cierto modo, contribuye al debilitamiento de la soberanía del Estado-Nación. En síntesis, la globalización debe contenerse forzosamente si no se aspira a un cierto nivel de privación ya sea de la soberanía o de la democracia. Consecuentemente, y especialmente en el hemisferio occidental, el apogeo del nacionalismo será directamente proporcional con el retroceso de la globalización. Un ejemplo concreto de la oposición a la globalización en Occidente es la plataforma proteccionista que enmarcó tanto el voto por el Brexit como el de la elección pasada del presidente Trump (Schwab y Malleret, 2020).

Pues bien, una de las maneras más visibles de desglobalización se enfoca en el core de la globalización, esto es, la cadena de suministro (Schwab y Malleret, 2020). Desde un ámbito estratégico, no es sensato que las cadenas de suministro estén distantes, al igual que no es políticamente aceptable la dependencia extrema con algún país y, por lo tanto, su relocalización es un hecho que demanda gestionar los riesgos asociados a una posible disrupción, que en caso de presentarse generaría un desequilibrio entre la eficiencia y la resiliencia (Khanna, 2017). Por otra parte, existe una presión política tanto de la derecha como de la izquierda. La derecha fundamentada en temas tales como la seguridad nacional y el proteccionismo, entre otros, y la izquierda, los partidos verdes y los activistas durante la pandemia, mostraron con creces los beneficios recibidos por el medio ambiente frente a la reducción de las emisiones de carbono y de la contaminación de las aguas. No obstante, el proceso de relocalización y acortamiento de las cadenas de suministro no será sencillo de realizar por lo menos en el mediano plazo, puesto que lograrlo conlleva la inversión de ingentes recursos financieros que, frente a las actuales circunstancias de una posible recesión global, no lo hacen una opción tan viable.

Así las cosas, la regionalización también sería una apuesta intermedia frente al dilema de la globalización. Existen diversos modelos de integración económica y áreas de libre comercio tales como la UE, la Asociación Económica Integral Regional de Asia, el comercio entre Canadá, EE. UU. y México, que han demostrado un carácter más intrarregional que interregional. El COVID-19 aceleró estas divergencias globales y, por ello, tanto Norteamérica como Europa y Asia se preocupan cada día más por alcanzar la superioridad en cuanto a la autonomía regional, de modo que dejan de lado las distantes y complejas cadenas de suministro globales que anteriormente materializaban la globalización. En este sentido, “el regionalismo estaba superando claramente al globalismo antes que la pandemia dejara al descubierto las vulnerabilidades de nuestra interdependencia a larga distancia” (Schwab y Malleret, 2020, p. 122).

Ahora bien, la gobernanza global es entendida como un sistema que, en el marco de procesos de cooperación y mediante la aplicación de un conjunto de reglas, permite a los actores transnacionales dar respuestas a los problemas mundiales que afectan a más de un Estado y se pueden configurar igualmente de manera regional. Así mismo, está compuesta por

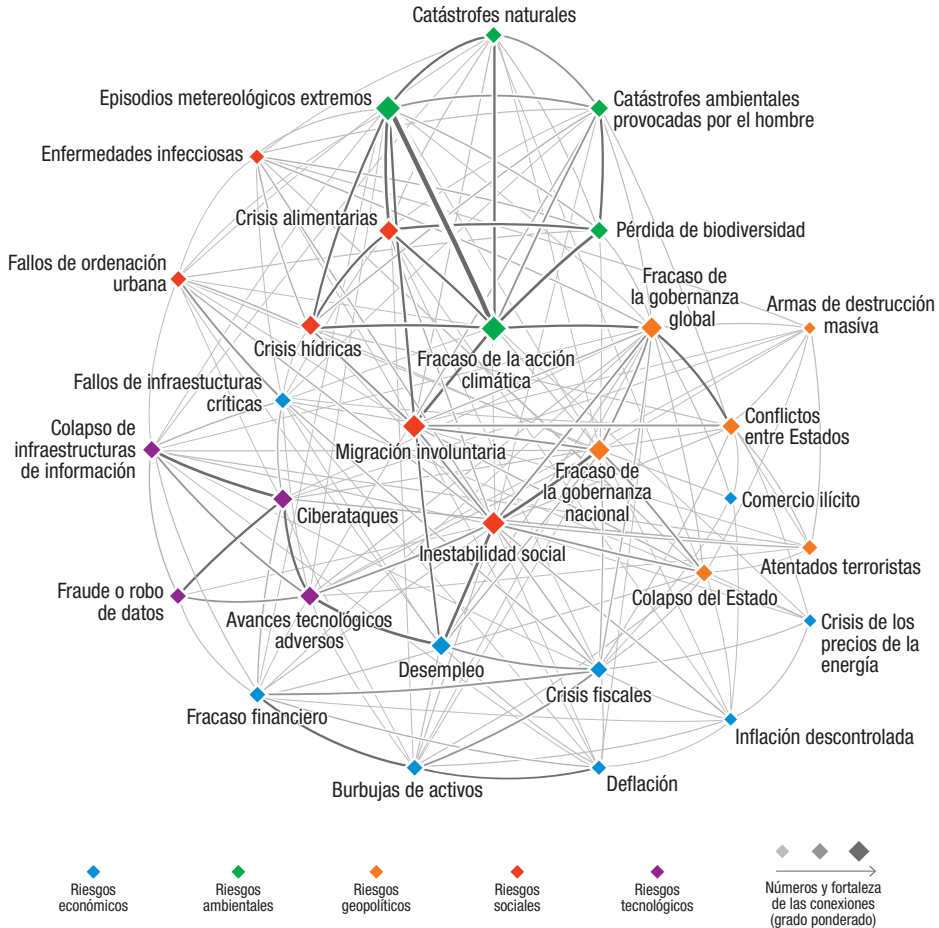
instituciones políticas e iniciativas que por intermedio de los Estados-Nación se emplean para gestionar los riesgos y desafíos planteados al planeta y que permiten la toma de decisiones que tienen lugar a escala planetaria.

En el marco de las tres características que definen el mundo actual, interdependencia, velocidad y complejidad, el alcance temático de la gobernanza planetaria trasciende la seguridad y la resolución de conflictos, temas propios de las relaciones internacionales, y se amplía a espacios tales como la biodiversidad, el cambio climático, la contaminación, la gobernanza energética y de los recursos, la producción económica, el desarrollo en sentido más amplio (económico, social, cultural e institucional), las finanzas, así como al rol de la industria armamentística. No solo los jugadores de la gobernanza mundial se pueden contar entre las instituciones mundiales, las regionales, los Estados-Nación, la sociedad civil global, las grandes corporaciones y grupos con intereses variopintos tales como sindicatos, grupos culturales, grupos sociales e iglesias, sino que también hacen parte actores fuera de la ley como las redes de crimen transnacional, dentro de las cuales se identifican a de organizaciones criminales tales como mafias, traficantes y terroristas, entre otros (Foro por una Nueva Gobernanza Mundial, 2013). Por otro lado, vivimos en un mundo signado por la anarquía en donde nadie ostenta el mando y en esta medida mientras más se extiendan el nacionalismo y el aislacionismo, como se señaló en el anterior acápite, mayores serán las probabilidades de la pérdida de relevancia de la gobernanza global (Schwab y Malleret, 2020).

Durante décadas, un pequeño número de potencias establecidas, principalmente desde el ámbito económico, se han reunido regularmente, en configuraciones como el Grupo de los Siete (G7). Así mismo, encontramos el Grupo de los 20 (G20) formado por el G7 más otras trece economías y potencias emergentes. Su interés común consistía en buscar soluciones colectivas a los desafíos más imperiosos del mundo. Además, EE. UU. empleó su poder, especialmente al término de la Guerra Fría, como una especie de 'G1' para suscribir las normas globales de comercio, finanzas y seguridad. Hoy, esa hegemonía se ha ido. Incluso, y en palabras del economista Ian Bremmer, estamos en mundo G0 (BBC, 14 de febrero de 2011) y lo que puede ser, pero en un mundo G-menos-2 (sin China y EE. UU.) (Subramanian y Felman, 26 de julio de 2019). Ninguna potencia o grupo de poderes está dispuesto o es capaz de establecer una agenda global. Es un mundo de muchos pretendientes, pero sin líderes (GZERO Media, s.f.).

Finalmente, y al analizar el Informe de riesgos globales 2020, se puede observar la existencia de fuertes interrelaciones entre el fracaso de la gobernanza global, el fracaso de la acción climática, el fracaso de los gobiernos nacionales, la inestabilidad social y, por supuesto, la limitada capacidad de gestionar las pandemias acertadamente (World Economic Forum, 2020).

Figura 4. Mapa de interconexiones de riesgos globales 2020



Fuente: adaptado de World Economic Forum (2020).

Esto demuestra que los grandes problemas que nos competen se desenvuelven fuera del control incluso de los Estados-Nación más poderosos; los riesgos y desafíos cada vez tienen más fuerza en el contexto de la globalización y, por lo tanto, son mayormente interconectados e interdependientes de cara a unas capacidades de gobernanza global menguadas y cada vez más débiles, que se enfrentan en este estado de indefensión al resurgimiento del nacionalismo. Para que una gobernanza global sea efectiva, como lo sostiene la Organización de Naciones Unidas, debe existir una cooperación internacional efectiva. Estos dos conceptos están entrelazados, son subsidiarios y se fortalecen entre sí (Schwab y Malleret, 2020).

Ahora bien, tras entender cuáles son los principales riesgos que se tendrán que enfrentar en el futuro cercano, en el siguiente acápite se abordarán los términos guerra *híbrida* y zona

gris, que permitirán explicar el modo en que se están desarrollando las guerras actualmente y el protagonismo que adquirirán en los próximos lustros del siglo XXI.

Las guerras de cara al siglo XXI: guerras híbridas y guerras en la zona gris

El primer término que nos permite entender las características de los conflictos armados contemporáneos es la guerra *híbrida* (HW en adelante, por su sigla en inglés). Según Hartmann (2017), se define como “una combinación creativa de formas y medios civiles y militares que se despliegan de manera sincronizada” (p. 2). Esta definición ha sido muy debatida, ya que cada Estado ha ido desarrollando una interpretación propia sobre el significado de acuerdo con los retos de seguridad propios. Sin embargo, todas las versiones coinciden en que la HW busca primordialmente explotar las vulnerabilidades del Estado contrincante, antes que acabar con sus Fuerzas Armadas. El objetivo ya no es obtener la victoria absoluta típica del paradigma bélico de Occidente, porque ya no se declaran y terminan oficialmente las guerras. De hecho, la situación de guerra permanente favorece los intereses de la parte más débil al generar crisis institucionales e inconformismos al interior de las sociedades (Hartmann, 2017).

Otra lectura interesante de este fenómeno es la planteada por la OTAN (2018), que encasilla como HW a las campañas contra uno o varios de los miembros de la Alianza por medios que no permitan la aplicación del artículo 5 de defensa colectiva del Tratado de Washington. Un ejemplo de lo anterior es el problema de la atribución, que dificulta rastrear con exactitud un ataque hasta el actor que lo originó. Especialmente, tras el auge del ciberespacio y las redes sociales, se ha demostrado cómo las dinámicas del poder actuales no están fundamentadas exclusivamente en las capacidades materiales, pues acciones perpetuadas en este nuevo dominio han logrado influenciar las creencias y actitudes de las personas y, por ende, desestabilizar a los gobiernos y parlamentos de Occidente.

Así pues, las operaciones de la HW se caracterizan por articular medios violentos y medios no violentos como propaganda, fake news, influencia económica y medidas políticas, que se aprovechan de las dinámicas entre los civiles y los militares en las democracias occidentales. Esto debido a que el balance entre esos dos niveles en Occidente, según Boucher (2017), ocurre cuando existe una autoridad civil que vigila a las FF. MM., pero les dan determinado margen de maniobra para defender al país basado en la confianza mutua. Sin embargo, cuando las relaciones están en desequilibrio y escasea la confianza, se pueden desarrollar dos posibles escenarios: el primero motiva a que los civiles no deleguen autoridad y microgestionen las unidades militares, lo que puede generar en los militares una aversión al riesgo y un obstáculo para reaccionar correctamente ante la evolución de las circunstancias; en el segundo

escenario, los militares tienen demasiada autonomía y determinan, casi de manera exclusiva, la política de defensa nacional. Ante esta balanza que guía las dinámicas entre los políticos y las FF. MM., se aprovechan Estados autoritarios como Rusia o China, cuyos órganos armados responden a intereses de los mandatarios y no del pueblo. Por lo tanto, desde estos países se llevan a cabo operaciones propagandísticas de HW que generan tensiones e inconformismos entre el Estado, la sociedad y los militares para desestabilizar y generar incertidumbre.

Esta conceptualización de la HW nos permite introducir la zona gris (GZ en adelante, por su sigla en inglés) como el segundo término que resulta fundamental para entender las características de los conflictos en la actualidad. No obstante, antes de profundizar dicho tema, se debe mencionar que existe un debate respecto a la concatenación de ambos términos entre los académicos que estudian la naturaleza de la guerra. Por un lado, los canadienses David Carment y Dani Belo (2018) afirman que la GZ es el concepto más amplio, pues la hibridación del conflicto representa un subconjunto táctico dentro de lo que se considera como conflicto de la zona gris. Por otro lado, el profesor Josep Baqués (2021), de la Universidad de Barcelona, considera que se debería encasillar la GZ en el concepto más amplio de conflicto híbrido, ya que esto permite analizar con claridad la evolución de estos paradigmas. La HW empezó a ser desarrollada mucho antes que la GZ y, por lo tanto, para comprender el alcance, las características y el formato de este segundo concepto, se requiere entender las bases que supone el primero. En este análisis se optó por desarrollar la línea investigativa de Baqués, de manera que ya se enunciaron las características de la guerra *híbrida* y ahora se procederá a definir la zona gris.

La primera vez que se mencionó el conflicto en la zona gris fue en la Quadrennial Defense Review de 2010, como el espectro del conflicto entre la guerra (negro) y la paz (blanco). Dentro de estos enfrentamientos, coexisten estrategias de disuasión y coerción, principalmente asociadas a los Estados revisionistas del actual orden internacional, pero también los países miembros de la OTAN han empleado estrategias de este tipo. Según Pulido (2021), las principales características para que un conflicto pueda ser categorizado dentro de la GZ son las siguientes:

1. Ambigüedad: Es esencial en la zona gris desde dos dimensiones distintas. La primera, entendida como ambigüedad de intenciones, hace referencia a no revelar el propósito real de las intervenciones que se van a realizar para dificultar el cálculo de intereses del defensor. Por otro lado, la ambigüedad de atribución hace referencia a una característica de la GZ en la que se suele recurrir a milicias proxy, actores interpuestos y acciones encubiertas para añadir incertidumbre al cálculo de intereses de escalar el conflicto.
2. Estrategias multidimensionales: Un elemento particular del conflicto en la zona gris es el empleo intencionado, multidimensional e integrado de múltiples instrumentos

de poder: políticos, económicos, sociales, informacionales, diplomáticos y militares, siendo estos últimos de carácter principalmente simbólico con intención coercitiva, ya que sus funciones principales son señalar, intimidar y marcar territorio.

3. Gradualismo: Se trata de un conflicto a largo plazo, donde los objetivos se estructuran de manera que se logren progresos paulatinamente. De esta manera, busca evitar respuestas contundentes, al tiempo que el atacante va modificando sus estrategias. El gradualismo refuerza la ambigüedad al dificultar que el rival conozca las acciones que realizará en el futuro y las verdaderas intenciones de las intervenciones.
4. Agitación política: En los conflictos de zona gris, aspectos no militares como lo político, psicológico y propagandístico, juegan un rol fundamental, incluso superando la predominancia de lo militar. Lo que se busca es tener excusas para realizar una intervención y avivar la agitación al interior del Estado adversario a fin de desintegramarlo psicológicamente.

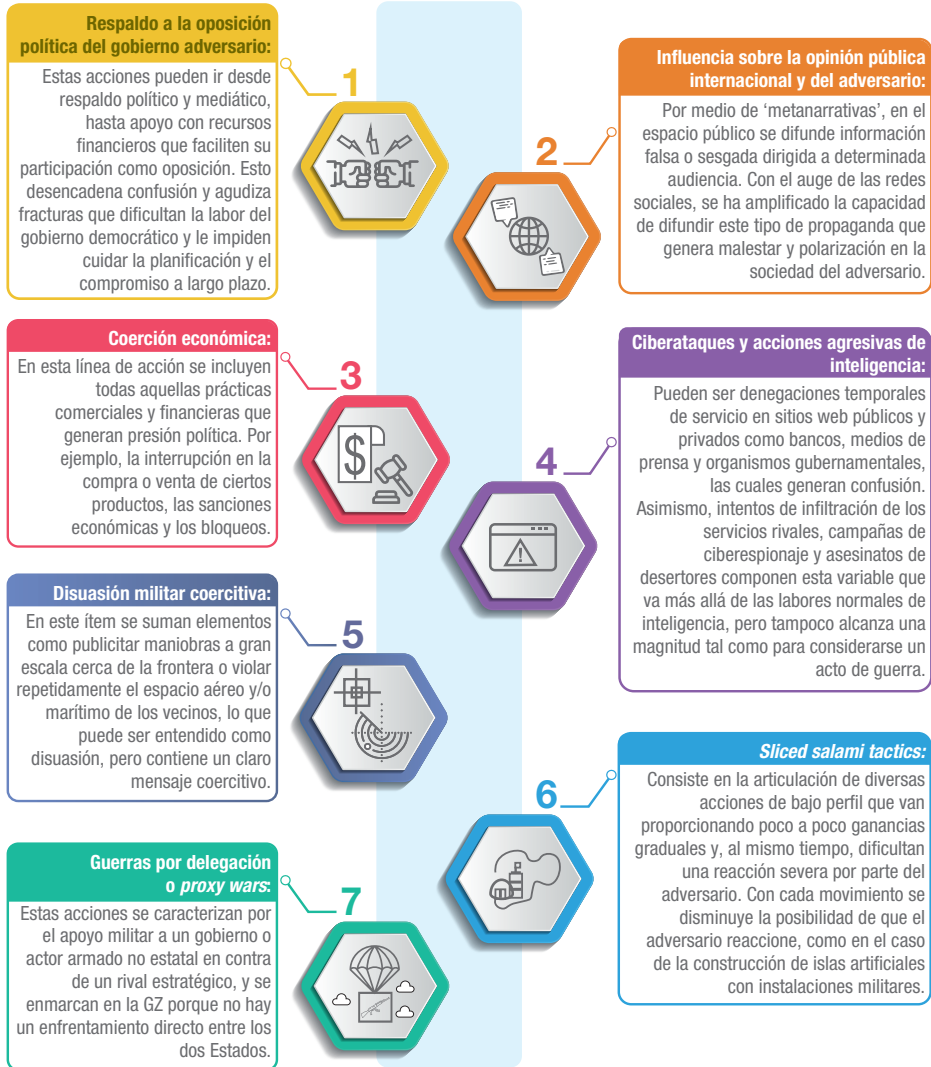
Asimismo, Jordán (2018) desglosa magistralmente, en su trabajo *El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo*, las siete líneas de acción estratégicas en la GZ que suelen ser articuladas de manera integral, coordinada y sincronizada para incrementar el poder relativo frente a Estados rivales. A continuación, en la figura 5, se resumen los elementos más importantes de cada punto.

En breve, estas líneas de acción de la GZ demuestran la diversidad y versatilidad de las medidas que han empezado a desarrollar diversos actores en el sistema internacional para ganar ventaja frente al adversario en terrenos que no se limitan exclusivamente a lo militar. Así, los civiles han adquirido mayor protagonismo como ejecutores de las estrategias y como objetivos que puedan desencadenar también una desestabilización del régimen al que pertenecen. Sin embargo, estos conceptos no se lograrían entender a cabalidad sin presentar situaciones que nos evidencien lo plasmado en la teoría. De ahí que se procederá a mostrar algunos ejemplos que evidencian las características y líneas de acción de los conflictos en la zona gris.

En primer lugar, la Rusia de Vladimir Putin representa uno de los países que más ha sacado provecho de las líneas de acción estratégicas en la GZ. Por ejemplo, en enero de 2022, la Eurocámara publicó un informe en el que se acusaba a los partidos de extrema derecha en el viejo continente de “estar al servicio del presidente ruso” (Martínez, 26 de febrero de 2022), hecho que debilita las democracias europeas al tener esta injerencia extranjera y que lleva a que se polarice el debate público. Asimismo, las elecciones presidenciales de EE. UU. en 2016 fueron objeto de ciberataques rusos mediante la publicación de comunicaciones internas del Partido Demócrata y el robo de información a agencias gubernamentales, infraestructuras críticas, universidades, entre otros. Sin embargo, estas operaciones se han atribuido a dos

grupos de espionaje identificados como APT28 y APT29, que al no estar directamente relacionadas con el Gobierno ruso dificultan que se puedan tomar acciones concretas en su contra (Pereda, 30 de diciembre de 2016).

Figura 5. Líneas de acción estratégica en la *zona gris*



Fuente: autores con base en datos de Jordán (2018, pág. 137).

Aunado a lo anterior, la exministra británica Theresa May acusó al Kremlin en 2017 de estar “sembrando historias falsas” para “generar discordia en Occidente” (BBC, 14 de noviembre de 2017), afirmaciones que evidenciarían cómo Putin utiliza la estrategia de

influenciar a la opinión pública por medio de plataformas como Facebook, a fin de generar desinformación y polarización. Así pues, el país euroasiático ha sido acusado de ser el principal productor de noticias falsas a nivel mundial, de acuerdo con un informe realizado por Facebook. A esto se suma la estrategia propagandística que Rusia ha utilizado para manipular a los medios masivos y ampliar las divisiones existentes mediante las redes sociales (Kelly y Samuels, 18 de noviembre de 2019; Lardieri, 26 de mayo de 2021).

Por otro lado, China ha ido implementando la estrategia de sliced salami en el mar del Sur de China. La construcción de múltiples islas artificiales y sistemas en esta zona disputada ha sido un proceso de varios años, en los que poco a poco los chinos han ido reafirmando su soberanía mediante la consolidación de estos espacios. Ello dificulta que se tomen acciones concretas por parte de EE. UU., ya que no representa un ataque convencional a ninguno de sus aliados, pero pone en jaque sus intereses geopolíticos en la región (AP, 21 de marzo de 2022).

Los países de Occidente también han utilizado las estrategias de la GZ para debilitar al contrincante sin tener que desplegar sus capacidades militares, aunque en la literatura solo se suelen mencionar a los países revisionistas como Rusia, China, Irán o Corea del Norte. Para muestra, un botón: el embargo que EE. UU. impuso sobre Cuba hace sesenta años en el margen de la Guerra Fría sigue vigente, lo que significa que las severas sanciones económicas, comerciales y financieras sobre la isla aún están presentes. Estas acciones, que se pueden enmarcar dentro de la GZ, han generado daños económicos cercanos a los 154.217 millones de dólares y han tenido efectos negativos sobre la población, como la falta de alimentos o la falta de acceso a insumos necesarios para hacer frente a la pandemia de COVID-19 (AFP, 1 de noviembre de 2022).

Finalmente, el último elemento que se pondrá a consideración serán las guerras por delegación o proxy wars, que tuvieron auge a lo largo de la Guerra Fría con conflictos como el de Corea o Vietnam. Sin embargo, este tipo de fenómenos siguen ocurriendo en nuestros días y han aumentado los actores detrás de estas guerras o proxy forces, pues ya no se limitan a EE. UU. y Rusia, sino que están participando países como Turquía, Irán, Arabia Saudí, China y Paquistán, y actores no estatales como grandes corporaciones y grupos terroristas. Estas potencias grandes y medias aprovechan conflictos en países en vía de desarrollo que contribuyan a sus intereses y/o sus posiciones ideológicas para alcanzar sus objetivos y mejorar su situación geoestratégica (Pontijas, 2020).

El caso de Libia es muy ilustrativo ya que desde el derrocamiento del dictador Muamar Gaddafi en 2011, el país ha sido escenario de violentas luchas de poder con múltiples Estados alentando a cada uno de los bandos. Por un lado, el Gobierno del Acuerdo Nacional (GAN) basado en la capital Trípoli y que cuenta con el referendo de las Naciones Unidas, es apoyado

por Turquía y Catar, mientras que el general Haftar del Ejército Nacional Libio (ENL) controla gran parte del país y recibe recursos de Rusia, Egipto, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos y Jordania (BBC, 15 de enero de 2020). Asimismo, en Siria se evidencian dinámicas de poder similares, pues al gobierno de Bashar al-Assad lo apoyan Rusia, Irán y el movimiento Hezbo-llah. Los rebeldes, por otro lado, son financiados por EE. UU., Francia y Reino Unido (Caro, 26 de abril de 2018). En ambos casos, los Estados que intervienen han asegurado que su apoyo se fundamenta en la necesidad de legitimar el tipo de gobierno para contribuir al bienestar de sus ciudadanos. Sin embargo, la realidad ha distado mucho de esos planteamientos, porque ha terminado en la muerte de miles de civiles como medio de enriquecimiento para Estados que no lloran esos muertos, pero sí disfrutan de sus ganancias.

El multilateralismo y las medidas de fomento de seguridad y confianza: claves frente a la inestabilidad sistémica

Enfoques sobre el multilateralismo

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y después de la primera década del siglo XXI, las instituciones multilaterales se consolidaron como la forma mediante la cual se ha hecho frente a las amenazas contra la paz y la seguridad internacional, centrando sus acciones en lo prescrito por el Consejo de seguridad (CS) y la Carta de ONU –en principio–. El multilateralismo puede ser considerado como:

Una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados sobre la base de principios estandarizados de conducta, es decir, principios que especifican la conducta adecuada para cada tipo de acción, sin la observancia de los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan darse en cada caso concreto (Ruggie, 1993, p. 571, traducción propia).

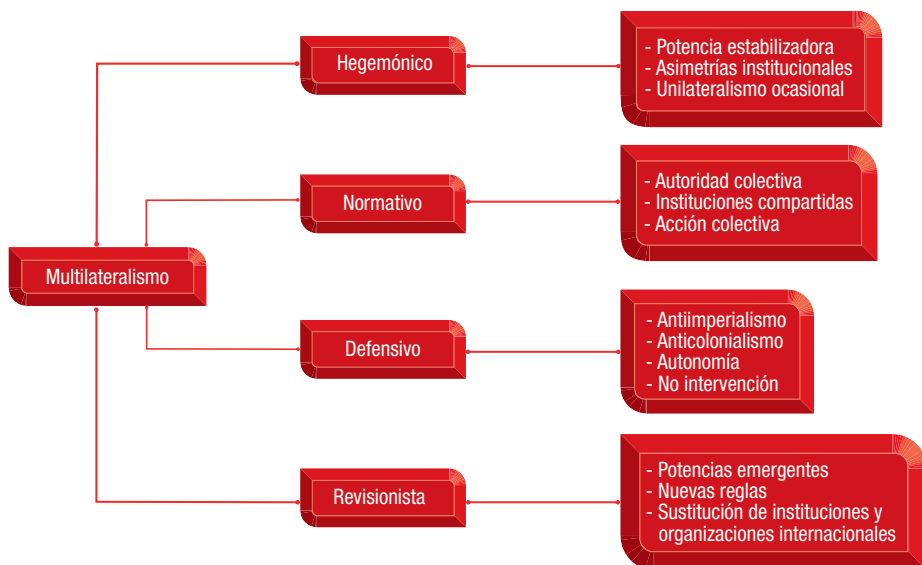
Desde esta línea de interpretación, el multilateralismo existe debido a la estructura cognitiva de carácter normativo que los Estados comparten en forma intersubjetiva y fundamenta el consenso sobre los principios generales apropiados, los cuales orientan su conducta en *ámbitos específicos de sus relaciones. Esto puede ser denominado como la lógica de lo apropiado, que guía el comportamiento basado en reglas* (Albert, Kessler y Stetter, 2008).

En este orden de ideas, en un paso adicional, Adler (2006) introduce el concepto de multilateralismo comunitario, mediante el cual define los esfuerzos institucionalizados para construir socialmente comunidades multilaterales a partir de grupos de Estados que comparten tanto

ideas como valores políticos y económicos afines. Tales grupos pueden constituirse en comunidades de prácticas comunes o comunidades de seguridad, como son los casos particulares de la UE y la OTAN, en las que se desarrolla, a diferencia de la lógica de lo apropiado, la lógica del hábito. Acá, esta lógica del hábito refuerza la cooperación al reducir la incertidumbre –los actores han incorporado el comportamiento adecuado y lo reproducen de manera automática–. La cooperación, entonces, está protegida por las construcciones mismas de las identidades colectivas tanto al interior de los Estados como entre ellos y se defiende por los sesgos propios de estos procesos de construcción identitaria (Hopf, 2010).

El multilateralismo es considerado también, desde la práctica, como elemento constitutivo de la identidad internacional de los actores internacionales y, como un discurso de legitimación y principio rector de su política exterior. Así mismo, el multilateralismo hace énfasis en la necesidad del mecanismo de la cooperación internacional en la sociedad internacional caracterizada por reglas y pautas de conducta predecibles. Por ello, destacan, como práctica internacional, las formas específicas de organización y cooperación tanto en los ámbitos regional como global. Ello incluye los mecanismos de negociación, procesos de toma de decisiones y de gestión, mecanismos de implementación y control de normas, así como también a los recursos, capacidades y efectividad de las organizaciones internacionales, que en conjunto constituyen los fundamentos institucionales del multilateralismo actualmente (Sanahuja, 2013).

Figura 6. Orientaciones del multilateralismo



Fuente: autores con base en datos de Sanahuja (2013).

Por su parte, desde la perspectiva funcional, Keohane define el multilateralismo como “la práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados mediante mecanismos ad hoc o a través de instituciones” (1990, p. 731, traducción propia). En este orden de ideas, el multilateralismo se concibe como la acción colectiva institucionalizada por un conjunto de Estados independientes en el marco de organizaciones multilaterales, mediante la cual están envueltos en una red de expectativas mutuas sobre los posibles beneficios que puedan obtener derivados de una reciprocidad difusa (Keohane, 2006).

Más allá de los debates teóricos y la diversidad conceptual sobre el multilateralismo, existen diferentes narrativas cuyo origen está determinado por el lugar que ocupan los actores en la jerarquía del poder mundial, así como por la asimilación que han hecho de las normas que lo impulsan. De allí que Sanahuja (2013) defina tales narrativas de la siguiente manera: “a) el multilateralismo hegemónico bajo la égida de EE. UU.; b) el multilateralismo normativo, que preconiza la UE; c) el multilateralismo defensivo, que han abanderado los países en desarrollo; y d) el multilateralismo revisionista que han proclamado las potencias emergentes” (p. 38).

El multilateralismo hegemónico señala el rol de líder que desempeña EE. UU. a través de la pax americana, como creador y estabilizador del orden liberal internacional. Esta perspectiva es argumentada por teorías como el realismo clásico y de la estabilidad hegemónica, las cuales legitiman la primacía de Estados Unidos como parte de los ciclos históricos de dominación imperial. Así las cosas, la política exterior estadounidense, desde su autopercepción, se fundamenta en el excepcionalismo y el providencialismo que orientan sus objetivos como universales y virtuosos. De hecho, Smith (2012) lo plantea de la siguiente manera:

La promoción de la democracia por parte de Estados Unidos nunca ha sido desinteresada. En ocasiones, ha logrado camuflar preocupaciones nacionalistas, geoestratégicas, económicas o etno-rreligiosas estrechas que han sido consideradas por este país como importantes pero que han sido más digeribles al estar envueltas en capas de alto moralismo. No obstante, su más fundamental ambición ha sido siempre el permanecer fiel a su propia declaración de propósito: defender la seguridad nacional de los Estados Unidos al promover un tipo de gobiernos para los otros que, mientras amplía las bendiciones de la libertad en el extranjero, redunde en beneficios para este país al establecer unas nuevas bases para el orden internacional (p. 346).

Debido a ello, EE. UU. antepone, por lo regular, su soberanía y sus intereses al multilateralismo y las instituciones multilaterales son inherentemente vulnerables frente a sus acciones unilaterales como potencia hegemónica. Como se mencionó arriba, el multilateralismo hegemónico ejercido por Estados Unidos usa los canales multilaterales para legitimar las decisiones que, en su propio interés, mantienen el orden internacional. Así, por ejemplo, se explica el momento inicial cuando en 2003 Washington buscó lograr el consenso internacional para ocupar a Irak y, luego, ante la imposibilidad de obtenerlo, el propio Consejo de

Seguridad de la ONU fracasó al intentar la intervención militar estadounidense para deponer a Saddam Hussein.

En contraste, bajo el multilateralismo normativo, la UE se percibe a sí misma como una potencia civil por su compromiso internacional, con un enfoque multilateral normativo con la democracia, los derechos humanos, el libre comercio, el desarrollo, la lucha contra la pobreza y los procesos de paz, además de un enfoque en la seguridad humana que se desarrolla a través de instrumentos no militares de su política exterior —estatal y colectiva— (Neack, 2008). La proyección internacional de la UE se ha traducido también en su participación activa en la conformación de principios, reglas e instituciones del sistema internacional que expresan sus valores como potencia civil o ética (Sanahuja, 2013), aunque no está exenta de contradicciones en sus propias prácticas internas y la política exterior que implementa en el sistema internacional (Hurrell, 2007).

En lo que concierne al multilateralismo defensivo, el protagonismo del desempeño de dicho rol le corresponde al Sur global. Dicha narrativa contiene marcados antiimperialismo, decolonialismo y nacionalismo, que caracterizan la política exterior de muchos países en desarrollo. Sus postulados son el producto de contribuciones de pensadores de estos países en el contexto de escenarios de diálogo político y foros de concertación como el G-77 y China, el Movimiento de Países No Alineados o la Comisión de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal). Este multilateralismo se expresa en un discurso contrahegemónico que se caracteriza por el conflicto entre los débiles y los poderosos, a fin de alcanzar mayor justicia y equidad en las relaciones internacionales, lograr mayor autonomía política y económica frente a las potencias establecidas y defenderse del intervencionismo de las grandes potencias. Por ello, el multilateralismo defensivo aboga por la defensa del derecho internacional, y resalta los principios de la inviolabilidad de la soberanía nacional, la no intervención en los asuntos internos y el derecho a la libre determinación de los pueblos (Sanahuja, 2013).

El multilateralismo revisionista no es nuevo, ya que se puede rastrear desde los años sesenta del siglo pasado, cuando los Estados miembros del G-77 y China comenzaron a demandar en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Asamblea General de la ONU, la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). De esta manera, el mundo en desarrollo exigía de los países desarrollados la implementación del principio de no reciprocidad o discriminación positiva en los acuerdos comerciales, la transferencia de tecnología, la soberanía permanente en los recursos naturales, la herencia común de la humanidad del suelo y subsuelo marino en aguas internacionales, entre otras demandas. En suma, los países en desarrollo exigían el reconocimiento, en el contexto de la ONU, de un derecho al desarrollo como un derecho humano de tercera generación, el cual era un derecho de los pueblos para alcanzar su independencia económica y justicia internacional frente a los países industrializados, que en su mayoría eran las antiguas potencias coloniales (Pastrana, 1996).

Actualmente, esta forma de multilateralismo toma forma en iniciativas de las potencias emergentes, tales como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) y sus posiciones conjuntas al interior del G-20. Igualmente, los procesos de regionalización que se llevaron a cabo en el marco del regionalismo poshegemónico en América Latina y el Caribe en las dos primeras décadas del presente siglo (Riggirozzi y Tusie, 2012), como Unasur y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), son también expresiones de este tipo de multilateralismo que resaltan la importancia de la cooperación Sur-Sur. En suma, esta forma de multilateralismo constituye un escenario para impugnar el multilateralismo hegemónico mediante la reclamación de derechos y la demanda de la revisión (o implementación) de reglas existentes (Sanahuja, 2013), especialmente aquellas ligadas al orden westfaliano.

El rol de las organizaciones internacionales en el multilateralismo

Ahora bien, el enfoque teórico que mejor ilustra el rol de las organizaciones en este ámbito es el nuevo institucionalismo (neoinstitucionalismo), pues explica que la cooperación aporta estabilidad y reciprocidad de los vínculos que se establecen entre naciones sin perder la independencia. Además, las instituciones proveen información y monitoreo en el cumplimiento de acuerdos para que los Estados alcancen sus objetivos de manera más eficiente y recíproca (Amaya, 2012).

A diferencia del realismo, cuyo enfoque adopta una postura nacional en la que el Estado —como supremo actor de las relaciones internacionales— asume que su comportamiento exterior se define por su propósito más inmediato, que es procurar su supervivencia y mitigar el riesgo de una amenaza externa por medio del fortalecimiento de sus capacidades (Morgenthau, 1993, citado por Betancourt, 2013), el neoinstitucionalismo sitúa que si bien los países reconocen la existencia de otros subordinados, se pronuncian por la cooperación estatal y de instituciones internacionales a fin de superar la anarquía del sistema global; observan los principios de reciprocidad y respeto a las normas y son parte de los procesos de integración regional y en todo el mundo. En este sentido, las instituciones son funcionales para generar un ambiente de participación y coordinación cuando las partes actúan desde el principio de transparencia, evocando el dilema del prisionero descrito por A. W. Tucker (1983). En este escenario existen tres posibilidades de acción: la tentación de no cooperar cuando otro lo hace, la defección mutua y la recompensa por cooperar (Jiménez, 2003).

Teóricamente, la cooperación debe entenderse de forma dialéctica con la discordia o la ausencia de cooperación, noción que con frecuencia se vincula con la tradición realista. Sin embargo, desde el enfoque del nuevo institucionalismo, el multilateralismo parte del estudio del comportamiento y las elecciones individuales que a su vez están moldeadas por

las organizaciones conformadas desde el ejercicio de la acción colectiva. De hecho, el modelo constructivista también basa su estudio en que la manera como se comportan los agentes en el sistema internacional está mediada por los organismos de coordinación formalizada y otorga gran relevancia a la intersubjetividad –ideas socialmente compartidas– (Jiménez, 2003).

En materia de seguridad, este enfoque difiere en las percepciones de los actores del sistema internacional porque las potencias no solo deben participar de manera activa en las estrategias del multilateralismo, aunque sus intereses no sean los mismos, sino que también deben velar por hacer prevalecer el valor compartido de la defensa conjunta. Antes de que el concepto de seguridad fuese incluido como un elemento de análisis de la cooperación, uno de los problemas centrales para abordarlo –según la Escuela de Copenhague– fue determinar su objeto referente con base en las distintas posturas que en la teoría de las relaciones internacionales se han adoptado. La diversidad de posiciones del realismo, el neorealismo, las teorías críticas, el institucionalismo neoliberal, entre otras, puso en evidencia que la seguridad no se construye a un solo contenido y es necesaria una concepción multidimensional para abordar las amenazas desde más de una sola arista. En otras palabras, el espectro de dimensiones que aborda la seguridad se abre en un abanico de posibilidades (Orozco, 2015).

Lo anterior toma relevancia porque desde la corriente de securitización se pueden determinar cuáles son las amenazas y su grado de incidencia en el imaginario colectivo de una nación, una sociedad o unos individuos, depurando los ámbitos que no son de su competencia. Además, designar un problema como un asunto de seguridad no es solo una cuestión teórica, ya que los retos globales se han transformado y se ha incrementado la necesidad de ampliar su significado como se evidencia en la siguiente afirmación: “el concepto de seguridad debe cambiar: de un énfasis exclusivo a un énfasis mucho mayor en la seguridad de las personas, el desarrollo humano y la seguridad territorial, alimentaria, laboral y ambiental” (PNUD, 1993, citado por Hough, 2018, p. 13).

Desde esta perspectiva, es posible sostener que en todo proceso de integración relacionado con el fomento de seguridad y confianza para la seguridad y la defensa implica el avance hacia el establecimiento de decisiones colectivas, lo que involucra la reingeniería de las políticas de los países en función de las nuevas realidades, en un contexto de construcción de comunidad. En el caso europeo, por ejemplo, se configuró la construcción de un sentido de comunidad en un territorio determinado, con instituciones y prácticas fuertes y extendidas, en pos de asegurar expectativas de cambio pacífico entre los Estados después de la posguerra. Sus propósitos unificadores en el plano de seguridad y defensa fueron siempre pioneros en el proceso de integración, incluso antes de la creación de las comunidades europeas. Así, es posible afirmar que, si bien la integración representó en su inicio un instrumento para disminuir y superar fuentes históricas de conflictos entre los países miembros, en la actualidad

ha favorecido su inserción internacional mediante operaciones de gestión de crisis y la estabilización de su entorno estratégico –no solo regional– (Riquelme y Quitral, 2019).

Como lo plantea Martínez (2011), después de los puntos de referencia temporal que marcan la nueva visión de la seguridad (final de la Guerra Fría y atentado a las Torres Gemelas en Nueva York, en 2001), se ha dado paso a un nuevo sistema en el que ha desaparecido la fractura dominante y en el que surgen con fuerza una serie de factores, dinámicas internacionales y nuevos protagonistas, que han conformado una sociedad cada vez más multicéntrica:

La seguridad tiene un carácter independiente derivado de la interrelación entre sus distintas dimensiones –medioambiental, económica, comercial, etc.–, tratando de dar respuesta a todas ellas, para lo cual precisa la cooperación internacional, que comienza en el nivel regional y se traslada al plano global (p. 75).

Defensa colectiva, seguridad colectiva y seguridad cooperativa: herramientas estratégicas de paz en un sistema cambiante

Es común en la literatura de relaciones internacionales entender a la seguridad como un primer objetivo de las entidades políticas, lo que justifica y da cuenta del comportamiento de los Estados para robustecer su brazo militar, a veces incurrir en carreras armamentistas y, por supuesto, buscar aliados. Este sentimiento o percepción de inseguridad generalizado, para la corriente idealista, es justamente lo que, sumado al militarismo, incita a la guerra (Aron, 1954). A diferencia del realismo, donde se concibe que cada unidad busca su seguridad por autoayuda, y muchas veces a costa de la seguridad de otros al enfatizar las ganancias relativas o competitivas, en el lente idealista la cooperación y la búsqueda de ventajas absolutas o compartidas resultan esenciales para la estabilidad del sistema internacional, aún en condiciones de anarquía.

Afortunadamente, la primera posguerra sentó el terreno fértil para la elaboración de propuestas y mecanismos de aseguramiento diferentes al armamentismo. De este modo, se tuvieron los primeros avances en la elaboración conceptual de la seguridad colectiva. Así, la seguridad empezó a concebirse como un tema más de la agenda colectiva, antes que de la puramente individual. Como consecuencia, ha emergido una preocupación permanente de los Estados, independientemente de su régimen político o tamaño económico, por la preservación de la paz en el plano internacional, de tal manera que se genera una preocupación por la seguridad del grupo como si se tratase de la propia. En este orden de ideas, los Estados hostiles no lo serán solo con el Estado objeto de su amenaza, sino que afrontarán la respuesta

de todo un bloque, como si la ofensa no se hubiese dirigido contra un Estado individualmente considerado, sino en contra de todo el bloque (Morgan, 2007).

Como forma de mantenimiento de la paz entre Estados, la seguridad colectiva establecida a través de mecanismos legales y diplomáticos se ubica a medio camino entre los dos extremos del balance de poder sin ningún tipo de regulación y el del gobierno mundial, por el momento inviable en el sistema vigente (Griffiths y O'Callaghan, 2002). En términos formales, la seguridad colectiva se refiere a un arreglo de mecanismos legalmente establecidos para prevenir o suprimir las agresiones entre Estados, al presentar una amenaza creíble a las unidades hostiles y promesas realizables a las víctimas potenciales o actuales acerca de las medidas para mantener u obligar esa paz como no agresión armada. Tales medidas pueden variar desde los boicots diplomáticos hasta la imposición de sanciones y, de ser necesario, el uso de la acción militar, aunque desde el idealismo y el derecho internacional se prescribe como el último recurso. Los Estados que aceptan comprometerse en este sistema renuncian voluntariamente al uso de la fuerza para resolver sus conflictos, pero también acceden a sumarse a la acción de retaliación colectiva contra las unidades hostiles dentro del propio sistema, por lo que no opera para agresores por fuera de él.

Asimismo, la literatura ha considerado que la aplicación de la seguridad colectiva en la realidad, para repeler agresiones, presupone tres condiciones esenciales. En primer lugar, que el sistema colectivo cuente con una fuerza disuasoria capaz de lograr que ningún Estado o coalición de Estados agrede al colectivo o intente hacerlo. En segundo lugar, que los Estados que unan sus esfuerzos para alcanzar la primera condición, tengan afinidad en la concepción de seguridad del Estado que como colectivo se busca defender. Por último, la tercera condición plantea que los Estados dirijan e incluso subordinen sus intereses políticos contrarios a los del colectivo, para priorizar estos por encima de aquellos y ponerse al servicio de la seguridad de todos los Estados (Gullo, 1995).

Apreciando esas características, cabe aclarar que la seguridad colectiva debería distinguirse de la defensa colectiva, si bien ambos conceptos pueden ser complementarios de acuerdo a las necesidades de seguridad de los Estados. La Liga de las Naciones y posteriormente, de manera parcial, la Organización de Naciones Unidas (sin aludir a dicho concepto por el fracaso de su antecesora) representan arquitecturas inspiradas en la seguridad colectiva, buscando suprimir las agresiones entre miembros. La OTAN o la OEA representan más bien la idea de la defensa colectiva, cuya racionalidad opera esencialmente hacia amenazas externas a los bloques o coaliciones (Griffiths y O'Callaghan, 2002). Idealmente, si el sistema de seguridad colectiva abarcara a todos los Estados y si existieran plenas garantías de que ninguno usará la fuerza ilegalmente en contra de los otros, no se requerirían alianzas de defensa (pactos o tratados de defensa colectiva), pero esto lamentablemente dista de la realidad de poder e intereses de los Estados, en especial de las potencias principales, quienes suelen

intervenir unilateralmente contra otros soberanos o apoyar Estados agresivos económica, política y militarmente.

De hecho, los sistemas de seguridad colectiva enfrentan cuatro grandes críticas. Primero, si dicho sistema no es realmente universal y vinculante, especialmente para los Estados más poderosos, no puede pacificar el sistema internacional, lo que sucedió justamente entre las dos guerras mundiales (Griffiths y O'Callaghan, 2002). Segundo, los Estados miembros deben compartir la percepción de que la paz es indivisible, por todos y para todos, y que así logra remplazar los intereses nacionales egoístas y las políticas de balance de poder o contrapeso, lo cual aún resulta poco factible. Tercero, son frecuentes las controversias acerca de qué definir por 'agresión' y que dificultan activar o desactivar la respuesta colectiva (ideal de la Liga de las Naciones) o el derecho a la legítima defensa (prescripción de Naciones Unidas), lo que propicia numerosas excepciones al no uso de la fuerza (ataques directos o indirectos, violación de tratados, apoyos directos o indirectos a terceros agresores, etcétera). Y, por último, se considera el concepto mismo de la seguridad colectiva extremadamente conservador, ya que pretende mantener el statu quo territorial entre Estados independientemente de los conflictos existentes y resolver todos los litigios territoriales con mecanismos normativos, además de olvidar los conflictos territoriales que se dan al interior mismo de los Estados (Griffiths y O'Callaghan, 2002).

Por razones como esas, las alianzas de defensa siguen estando presentes en el transcurso del siglo XXI, y el recurso a ellas parece acentuarse a medida que se elevan la multipolarización del sistema internacional y las tensiones entre potencias y que decrece la eficiencia de las organizaciones intergubernamentales, empezando por la ONU, para mantener la cooperación y la paz. Puede advertirse en las coaliciones que EE. UU. activa o reactiva contra China y en la pugna entre la ampliación de la OTAN y la expansión territorial y geopolítica de Rusia en aras de reestablecer su estatus de gran potencia principal en la era postsoviética. Incluso pudo notarse en la coalición de países contra Al-Qaeda después del 11 de septiembre de 2001 y contra el Estado Islámico desde 2014, lo cual refleja que las alianzas de defensa también operan contra actores armados no estatales y transnacionales.

La escuela de pensamiento idealista-liberal es una corriente que alcanza su apogeo después de la Primera Guerra Mundial y sigue vigente como óptica de análisis de la seguridad en las relaciones internacionales. Esta corriente tiene en común con otras como el realismo entender los Estados como los principales actores en el escenario internacional, pero, por su parte, también concibe la posibilidad de que haya otros actores relevantes. Por ejemplo, el liberalismo es consciente del rol de los gobiernos a nivel doméstico y su alta influencia en la orientación que tomará la política exterior de los Estados en el plano internacional, de manera que el desenvolvimiento de los Estados en sus relaciones con otros estará fuertemente condicionado por quién controle el gobierno (Morgan, 2007). En consecuencia, si bien el liberalismo considera el protagonismo de los Estados, también comprende que no son

actores necesariamente autónomos, sino que detrás de ellos cada uno de sus gobiernos tiene intereses y perspectivas que se proyectarán al ámbito internacional junto con sus conflictos y diferencias.

Así mismo, en el lente liberal, las diferencias entre regímenes políticos democráticos y no democráticos, una variable doméstica, puede ser crucial para entender cómo se configuran las alianzas de defensa y qué tan consistentes pueden ser los sistemas de seguridad colectiva, dentro de supuestos, no exentos de polémicas, como que las democracias tienen menor probabilidad de enfrentarse directamente entre sí que los países no democráticos (Geva y Hanson, 1999), o que tienen la tendencia a no usar la fuerza en política exterior como primer recurso a menos que se trate de apoyar militarmente a otra democracia o coalición de democracias que se considera bajo amenaza (Mowle, 2003). Si bien estos supuestos están pensados sobre todo para democracias consolidadas y procedimentales (por ejemplo, donde es clara la separación de poderes públicos), más que la arquitectura política o normativa específica, lo más determinante parecen ser las percepciones del propio régimen y del régimen del otro que tienen los tomadores de decisión y los propios públicos nacionales (Geva y Hanson, 1999). Este mecanismo de acción o abstención de acción militar en relación con las percepciones de similitud o disimilitud parece funcionar al menos por dos razones. Primero, porque el efecto sociológico de identificarse positivamente con un grupo (el in-group) y diferenciarse de otros (el out-group), donde el tipo de régimen normalmente se asocia con unos valores y creencias ideológicas/normativas e incluso prácticas culturales, puede generar una presión colectiva y una presión doméstica que motivan la acción hostil contra el diferente y la constriñe hacia los afines (Geva y Hanson, 1999). Segundo, parece que la evidencia empírica apunta a que la mayor probabilidad de acción externa del in-group está en la defensa de otras democracias ante una agresión manifiesta, pero puede ser mucho menor en el caso de uso de fuerza en ausencia de un daño probado.

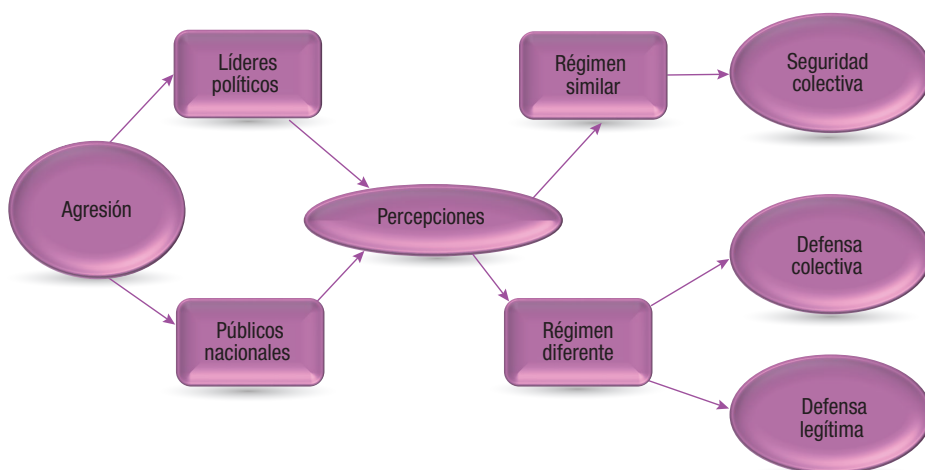
Figura 7. Elementos de seguridad colectiva



Fuente: autores con base en Gullo (1995).

Una fuente adicional de activación del mecanismo de in-group versus out-group que habría de incorporarse para actualizar el patrón de redistribución de poder hacia actores no estatales en el siglo XXI y las tesis democráticas de la seguridad, son la presión y el poder crecientes de las ONG de derechos humanos para motivar a actuar con sanciones a las organizaciones intergubernamentales, potencias democráticas consolidadas y aliados democráticos, mediante el cabildeo directo con autoridades, la producción de informes, la movilización transnacional física y digital (redes sociales) y la mediatización de sus posiciones en los grandes medios de comunicación que les son afines. Aunque usualmente las ONG no aprueban en sí las intervenciones militares aún en graves crisis humanitarias por los efectos colaterales que tiene el escalamiento de los conflictos sobre los civiles de cualquiera de las partes involucradas, aparentemente ajenas a causas nacionalistas, religiosas o étnicas, sus informes, declaraciones y estímulos a la acción pueden ser instrumentalizados por los gobiernos democráticos para reforzar la percepción de similitud o disimilitud y justificar esos llamados al uso de la fuerza en aras del deber de protección.

Figura 8. Respuestas frente a la agresión a un Estado



Fuente: autores con base parcialmente en Geva y Hanson (1999).

Una doble conclusión de esta forma de pensamiento, en el marco de los cambios del actual sistema internacional, puede ser que: a) el debilitamiento de varias democracias (retrocesos en materia de derechos humanos, emergencia de líderes y partidos autoritarios o populistas) y no solamente la presencia de miembros no democráticos en el sistema de seguridad colectiva (ONU), puede estar incrementando los problemas de coordinación y cooperación multilateral en materia de seguridad; y b) el endurecimiento interno de regímenes de dudoso perfil democrático aunque aparenten mantener elecciones libres (por ejemplo, Rusia) y de regímenes no democráticos bien identificados (por ejemplo, China, Corea del Norte, Irán), en

contra de sus propios ciudadanos y contra los migrantes e intereses extranjeros en su territorio, en combinación con el endurecimiento de sus políticas exteriores frente a las democracias que los cuestionan o sancionan, parece multiplicar la probabilidad de activación y uso de coaliciones democráticas de defensa en respuesta, lo cual eleva las fricciones.

Un gran punto distintivo del liberalismo de corte institucionalista es el cómo se enfoca más en la supervivencia de los Estados antes que en su autonomía. Bajo este supuesto, busca dar prioridad a temas como el desarrollo, la convivencia y la seguridad de los Estados muy a pesar de que el sometimiento de los mismos a estas iniciativas pueda reducir su autonomía. Dichas iniciativas de integración y la adhesión de los Estados a ellas corresponden a una tendencia a la creación de instituciones y órganos multilaterales como forma de alcanzar estos objetivos. Asimismo, estas instituciones cumplen un rol legitimador de los Estados, pues la incorporación y alineación de ellos y sus políticas exteriores a las perspectivas de las instituciones y la limitación a sus propios poderes en el ámbito internacional reducen el efecto permisivo de la anarquía al free-riding agresivo y la inestabilidad, que a futuro representarán una amenaza para sí mismos y para otros. En este escenario, la exclusión y las sanciones son formas de garantizar la armonía y la connatural cesión o sacrificio de la soberanía (Morgan, 2007). Sin embargo, ha habido lugar a varias interpretaciones desde el liberalismo respecto de la reducción de la autonomía y la limitación de la anarquía en escenarios internacionales. Por un lado, se encuentra la posición según la cual esa anarquía o exceso de autonomía no siempre conduce a los Estados a rivalidades, por lo que no es necesariamente nociva para la seguridad de las dinámicas entre ellos. Por otro lado, están quienes creen que este ambiente de anarquía entre los Estados generará niveles de competencia e individualismo tales que dificultarán de forma considerable la cooperación.

Un punto intermedio entre estas dos posturas sugiere que, en este estado de cosas, las instituciones y los organismos multilaterales, como la ONU o la OTAN, son muestra del modo en que los Estados pueden dejar de lado sus rivalidades de forma voluntaria. Posiblemente, debido a un agotamiento de un entorno en permanente competencia, los Estados deciden virar hacia alternativas más cooperativas, pues preciso es el establecimiento de instituciones multilaterales, incluso en el ámbito de seguridad y defensa, lo que facilita la integración y proporciona soluciones de coordinación, así como también ofrece el efecto simbólico de hacer más significativos los esfuerzos de dicha integración.

Justamente en este punto del espectro es donde se ubica la mayor parte de la literatura liberal. La amplia defensa y promoción de las instituciones multilaterales es propia de esta interpretación del liberalismo. Esto puede atribuirse a que estas instituciones cristalizan una serie de arreglos y estructuras, redes, reglas y patrones de comportamiento ampliamente aceptados, que proveen un orden coherente y racionalizado, en lo que se puede denominar régimen internacional (Morgan, 2007). En este sentido, las instituciones multilaterales no

solo fungen como canales que facilitan la cooperación, sino que también pueden moldear el comportamiento de los gobiernos. Esto puede ocurrir debido a la introducción de la idea de comunidad y de reducción del individualismo en la agenda interna que, como ya se sabe, puede estar cooptada por actores de tipo doméstico.

Otro punto transversal a la teoría liberal es cómo la seguridad no es un tema exclusivamente propio o atribuible a la agenda internacional y sus manejos, sino que, más bien, se producen formas de interacción benigna de facto. En este punto se habla de las llamadas comunidades pluralistas de seguridad (Adler, Barnett y Smith, 1998). Pese a que los Estados como individuos puedan tener un gran potencial de agresión y destrucción, ello no implica automáticamente que se perciban unos a otros como amenazas (Morgan, 2007). Así las cosas, los Estados son tan seguros y soberanos que no se temen entre ellos. Como consecuencia, se cree y se sostiene que, más allá de solo la integración en materia de seguridad, los intercambios de todo tipo contribuyen a un mejor entendimiento de los Estados acerca de los otros. La interdependencia permite que se puedan ver y apreciar los intereses comunes y, así, reducir el riesgo de conflicto y la guerra. Es por ello que, en aras de analizar los cambios del sistema internacional, de las alianzas y de las rivalidades, cabe examinar los conflictos no militares, por ejemplo, comerciales y tecnológicos, entre potencias y bloques, en particular porque las medidas crecientemente proteccionistas, los litigios por patentes o incumplimientos de acuerdos comerciales, las acusaciones de espionaje industrial y vigilancia virtual no autorizada, temas cada vez más frecuentes entre EE. UU. y China o entre algunas potencias europeas y China, pueden detonar o intensificar las hipótesis de conflicto. Así mismo, guerras como la de Rusia contra Ucrania han desatado una serie de sanciones internacionales de tipo migratorio, comercial y financiero entre Rusia y los países OTAN como fuente principal de conflicto ante la inviabilidad de involucramiento directo de la alianza noratlántica porque Ucrania no es Estado parte del tratado de defensa colectiva, por no mencionar la transferencia de armamento, dinero y equipos a su gobierno para que resista, al considerar que se trata de una democracia bajo agresión ilegal rusa.

Del liberalismo también desprende la afirmación según la cual esta integración y cooperación de Estados es un proyecto inacabado, donde las problemáticas son cambiantes y se llega a entender los múltiples beneficios que la cooperación y la interdependencia pueden implicar en diferentes esferas, entre ellas la seguridad. Por ejemplo, se genera preocupación común en torno a temas como la crisis medioambiental, el hambre, la salud o el terrorismo, entre otros. Esto explica parcialmente, por ejemplo, la insistencia de la OTAN por actualizarse en un sistema postsoviético, aceptando la existencia de amenazas no convencionales y ampliando su alcance geográfico mediante partenariados con múltiples países interesados en intercambiar estándares e información, aunque cabe la paradoja de que muchos de ellos no son democráticos o son democracias con importantes debilidades institucionales.

Por supuesto, y como ya se ha mencionado, alcanzar el objetivo de la integración riñe con el ideal de autonomía y soberanía plenas. Así las cosas, asumir esta visión implica para un Estado renunciaciones voluntarias a ciertas prerrogativas e, incluso, intromisiones forzadas en asuntos internos que puedan adoptar comportamientos problemáticos o conflictivos, como forma de restauración del equilibrio. Como resultado, a los Estados se les retendrá un nivel considerable de autonomía, pero, al mismo tiempo, una amplia variedad de actores no estatales, como ONG, empresas y demás, podrán desarrollarse con más rapidez y potencial. Este nivel de integración se relaciona e incluso justifica el crecimiento económico producto de los fenómenos de la globalización y de la llegada a una sociedad de la información. Empero, como lo refleja el proceso de la UE, por ahora único en su especie, la integración económica asentada en bases como el mercado interior, la moneda común y las políticas fiscal y monetaria comunitaria parcialmente desarrolladas, no parece suficiente para propiciar la integración de la seguridad y la defensa, áreas mucho más sensibles y aún bajo discreción de los Estados soberanos, lo cual hace a la UE extremadamente dependiente de la OTAN y de las iniciativas individuales o bilaterales de sus miembros. Al menos hasta que se posibilite la confección de unas Fuerzas Militares de la UE, algo que se viene discutiendo ante factores como el declive relativo de EE. UU., la amenaza de la administración del entonces presidente Trump a abandonar la alianza y los temores a un rearme alemán ante las amenazas geopolíticas que se advierten en el corazón de Europa (por ejemplo, el aumento de activos militares y presumiblemente nucleares de Rusia en Kaliningrado) y sin consenso europeo para enfrentarlas.

Siguiendo esta línea, vale la pena retomar la idea de cómo la conformación de los gobiernos locales permea las acciones de los Estados en el ámbito internacional. Un ejemplo usado por Morgan (2007) para ilustrar esto es cómo los intereses económicos, principalmente de corte interno, pueden condicionar y moldear las decisiones de los Estados respecto a la agenda internacional. Lo que se argumenta es que las élites a la cabeza de los gobiernos de los Estados, que a menudo cuentan con intereses económicos relacionados con la entrada y salida de mercancías y capitales de los países, no son atraídas con frecuencia por la idea de entrar en desavenencias y mucho menos en guerras con otros países, pues esto traería serias consecuencias para los negocios en los cuales tienen intereses.

Otra muestra del cómo estos escenarios comunitarios logran moldear el comportamiento de los Estados son las dinámicas entre democracias y no-democracias. Lo que Morgan (2007) argumenta es cómo se hace evidente que tendencias de los Estados hacia la democracia pueden asegurar también la consecución de la paz, al menos entendida como la ausencia de conflicto armado. Si un Estado se concibe como democrático y lo es efectivamente, será muy poco probable que entre en conflicto con otro Estado, mucho menos si este otro también es democrático, pues sus valores los orientan a la paz. Sin embargo, contrario es el caso si se tratara de dos Estados donde uno de ellos fuera una no-democracia. Esto se debe a la diferencia de

las interacciones que tienen lugar entre Estados democráticos, que puede producir un efecto neutralizador de la desconfianza, en el que los Estados democráticos no se perciben unos a otros como amenazas debido al grado de cohesión logrado entre ellos.

Esa es la esencia de la seguridad cooperativa, donde se entiende que, a diferencia del dilema de seguridad, en el que las medidas de protección que un Estado toma pueden ir en detrimento de la seguridad de otros, se busca construir una seguridad del común, enfatizando las aproximaciones no competitivas y el intercambio entre aliados democráticos, lo cual aumenta mutuamente su seguridad (Griffiths y O'Callaghan, 2002). Su materialización puede darse, por ejemplo, mediante transferencia de doctrina y estándares militares, ejercicios de interoperabilidad entre fuerzas y entre aliados, y más clásicamente, con medidas de fomento de la construcción de confianza y seguridad (MFCS), como la elaboración y divulgación entre aliados de los libros blancos de defensa, de modo que se transparenta lo que cada uno tiene y para qué, y el desarrollo y la implementación de medidas no ofensivas de defensa (NOD, por sus siglas en inglés). Sin embargo, los críticos de la seguridad cooperativa señalan que lograr una seguridad común de alcance global requeriría la transformación misma del sistema internacional de Estados, de modo tal que se edifiquen nuevas estructuras de gobernanza global multinivel, incorporando todos los niveles de jurisdicción que afectan la seguridad; y, además, que se propenda más por la seguridad humana, para evitar que la seguridad de los Estados vaya en detrimento de la seguridad de las poblaciones civiles.

De ahí que, para la seguridad cooperativa hacia la paz, se identifiquen por inducción dos ingredientes importantes: una democracia robusta y una economía ampliamente abierta. Ello puede atribuirse al hecho de que, si se está en frente de una democracia saludable, los Estados y sus respectivos gobiernos serán transparentes respecto del desempeño de sus administraciones y no resentirán intervenciones, injerencias o requerimientos de los organismos o instituciones a los que se encuentren adscritos. Esto resulta importantísimo frente a la premisa de que la desconfianza entre los Estados facilita la llegada de conflictos. Asimismo, estos Estados suelen tener un mayor compromiso con la resolución pacífica de conflictos a través de la deliberación y la discusión: es más frecuente ver países democráticos negociando entre ellos que con otros no democráticos (Morgan, 2007).

Otra bondad mostrada por estos escenarios de cooperación es, por ejemplo, que ya no solo hay preocupación común en temas que impactan a los Estados miembros de la comunidad, sino que también se propicia la toma de decisiones en temas como derechos humanos, corrupción y bienestar. En vista de esto, los Estados empiezan a creer más en el valor de las instituciones multilaterales y emprenden cruzadas para procurar la adhesión de más países a las mismas, pues ello no solo representará un beneficio para esos nuevos adherentes o para la comunidad, sino también para los países en sí mismos.

No obstante, el liberalismo y el idealismo ya esbozados han sido objeto de diferentes críticas y observaciones. Por ejemplo, el liberalismo ha sido acusado de ignorar las tensiones entre la teoría y la práctica que generan sus postulados. En los casos de relaciones de un bloque entendido democrático como la OTAN, se discute si frente a regímenes autocráticos debe procederse mediante el estímulo y apoyo económico para que el crecimiento los acerque a la democracia, o si más bien deben emplearse mecanismos de presión como las sanciones. Se presenta entonces la disyuntiva entre colaborar con estos Estados en busca de acuerdos de control de armas o sancionarlos de tajo. Varios de los cambios distintos a la instalación de una democracia justamente presuponen la existencia de un sistema democrático que los legitime y afiance (Morgan, 2007).

Asimismo, el concepto de la seguridad colectiva ha sido muy atado al idealismo en las relaciones internacionales. En este punto, la crítica radica en que, nuevamente, en teoría, la elaboración conceptual de la seguridad colectiva no parece tener mayores fallos. Sin embargo, lo que se afirma es que, en la realidad, los presupuestos que permiten aplicar el concepto no se presentan de la forma requerida, según lo sustenta la experiencia histórica. Concretamente, la escuela realista sostiene que es realmente complicado que los Estados subordinen sus intereses políticos particulares a una noción del bien común. Independientemente de su compromiso con el derecho internacional, ninguna nación puede comprometerse de forma plena a repeler todas y cada una de las agresiones que puedan tener lugar, sin importar de dónde provengan o contra quién se dirijan (Morgenthau, 1986, citado en Gullo, 1995).

Los escépticos de la seguridad colectiva argumentan no solo que las condiciones de aplicación de la misma muy rara vez pueden reunirse en la realidad y de forma sostenida en el tiempo, sino que, aun siendo opuestas a la naturaleza, en el improbable caso de que se pudiese materializar, seguiría siendo un concepto idealista. Lo que se afirma es que la naturaleza idealista del concepto no yace en las condiciones planteadas por este, ni en la necesidad de que ellas concurren, sino en los elementos propios de un sistema de seguridad colectiva. Así pues, Aron (1954, citado por Gullo, 1995) sostiene que estos sistemas tienden a generar una división entre países buenos y malos, o en pacíficos y beligerantes, en el imaginario de una paz definitiva alcanzada por el castigo a los malos y la victoria de los buenos. Por supuesto, es precipitado e impreciso agrupar a los Estados bajo estas etiquetas o categorías, en especial porque es muy poco probable que se trate de un sistema plenamente binario, donde las culpas puedan atribuirse a un solo lado de la ecuación (Morgenthau, 1967). De hecho, en aras de la 'exportación democrática' con apoyo en el uso de la intervención militar, EE. UU. ha propiciado o intensificado crisis internacionales y conflictos bélicos que bien habrían podido encararse de otra manera.

Pero, por otro lado, también se considera drástico condenar moral e históricamente la iniciativa de recurrir a la fuerza sin excepciones o atenuantes. Esto se fundamenta, entre

otras razones, porque recurrir a la fuerza, en algunos casos, puede constituir para los Estados la única forma de prevenir o reducir un ataque. Asimismo, porque tampoco hay autoridades capaces de establecer de forma objetiva y razonable cuál era la alternativa pacífica a adoptar y cuáles son los cambios pacíficos correspondientes, y mucho menos de imponer estas decisiones (Gullo, 1995). Más aún, el argumento de poder haber prevenido o al menos mitigado los desastres humanitarios como el de Ruanda, por el genocidio entre etnias, mediante la intervención de una fuerza armada superior a las partes y con capacidad creíble de actuar, entre otros semejantes, es usado por los defensores del principio de la responsabilidad de proteger, otra forma de aplicación del ideal democrático que justifica la acción conjunta exterior contra los abusos de poder, lo cual abre problemáticamente la puerta a la relativización de la soberanía, pilar del sistema de Estados moderno desde su origen.

En síntesis, la perspectiva estratégica de la seguridad y la defensa en un sistema internacional cambiante debe contemplar los beneficios, riesgos y restricciones que se derivan de recurrir a mecanismos de acción colectiva como los anteriormente discutidos: la seguridad colectiva, la defensa colectiva y la seguridad cooperativa. Recordando que se precisa contar crecientemente con los actores no estatales y los nuevos dominios de las interacciones internacionales, como el campo cibernético, en un ambiente de mayor inestabilidad, nuevas amenazas y amenazas tradicionales reactivadas.

Referencias

- Adler, E. (2006). Communitarian Multilateralism. En E. Newman; R. Thakur y J. Tirman (eds.), *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change* (pp. 34-55). Tokyo: United Nations University Press.
- Adler, E.; Barnett, M. y Smith, S. (1998). *Security communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Agence France-Presse [AFP]. (1 de noviembre de 2022). El embargo a Cuba vuelve a la Asamblea General de la ONU. *France 24*. Obtenido de: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20221101-el-embargo-a-cuba-vuelve-a-la-asamblea-general-de-la-onu>
- Albert, M.; Kessler, O. y Stetter, S. (2008). On Order and Conflict: International Relations and the 'Communicative Turn'. *Review of International Relations*, 34(S1), 43-67.
- Alons, G. (2007). Predicting a State's Foreign Policy: State Preferences between Domestic and International Constraints. *Foreign Policy Analysis*, 3, 211-232.
- Amaya, Q. E. (2012). Seguridad internacional y multilateralismo: las organizaciones internacionales y la intervención en Libia. *Colombia Internacional*, 76, 111-136. Obtenido de: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint76.2012.05>
- Aron, R. (1954). *Paz y guerra entre las naciones*. París: Calmann.
- Associated Press [AP]. (21 de marzo de 2022). China has fully militarized three islands in South China Sea, US admiral says. *The Guardian*. Obtenido de: <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/21/china-has-fully-militarized-three-islands-in-south-china-sea-us-admiral-says>
- Baqués, J. (2021). *De las guerras híbridas a la zona gris: la metamorfosis de los conflictos en el siglo XXI*. Madrid: UNED.
- Baqués, J. (7 de abril de 2022). Global Strategy. *Cambios en el entorno geopolítico y nuevos problemas de seguridad, clase estratégica 11*. Obtenido de: https://www.ivoox.com/cambios-entorno-geopolitico-nuevos-problemas-audios-mp3_rf_88207064_1.html
- Barbé, E. (1995). *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- BBC. (14 de febrero de 2011). *Del G-20 al G-Cero*. Obtenido de: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/02/110214_mundo_g_cero_orden_mundial_bremmer_roubini_2
- BBC. (14 de noviembre de 2017). *Theresa May accuses Vladimir Putin of election meddling*. Obtenido de: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-41973043>

- BBC. (15 de enero de 2020). *Libia: por qué hay tantas potencias internacionales implicadas en el conflicto en la nación norteafricana*. Obtenido de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51092982>
- Betancourt, R. A. (2013). *El dilema de Colombia en las Américas entre el monroísmo y el sudamericanismo* (tesis de Maestría en Relaciones Internacionales). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Obtenido de: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.10554.15335>
- Boucher, J. C. (2017). *Hybrid Warfare and Civil-Military Relations*. Calgary: Canadian Global Affairs Institute.
- Bull, H. (2005). *La sociedad anárquica*. Madrid: Catarata.
- Buzan, B. y Wæver, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carment, D. y Belo, D. (2018). *War's Future: The Risks and Rewards of Grey Zone Conflict and Hybrid Warfare*. Calgary: Canadian Global Affairs Institute.
- Caro, I. (26 de abril de 2018). Siria y los intereses de las potencias globales y regionales. *Newsletter Centro de Estudios de Relaciones Internacionales (CERI)*. Obtenido de: <https://gobierno.udd.cl/estudio-rii/noticias/2018/04/26/siria-y-los-intereses-de-las-potencias-globales-y-regionales/>
- Casas, A. y Losada, R. (2008). *Enfoques para el análisis político: historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá: Editorial Javeriana.
- Foro por una Nueva Gobernanza Mundial. (2013). *Diccionario del Poder Mundial*. París: LOM ediciones.
- Fraga, R. (27 de agosto de 2022). Geopolítica del siglo XXI y seis meses de guerra en Ucrania. *Infobae*. Obtenido de: <https://www.infobae.com/opinion/2022/08/27/geopolitica-del-siglo-xxi-y-seis-meses-de-guerra-en-ucrania/>
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la Historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- Fukuyama, F. (2019). *Identidad: la demanda de dignidad y las políticas de resentimiento*. Barcelona: Planeta.
- Geva, N. y Hanson, C. (1999). Cultural Similarity, Foreign Policy Actions, and Regime Perception: An Experimental Study of International Cues and Democratic Peace. *Political Psychology*, 20(4), 803-827.

- Griffiths, M. y O'Callaghan, T. (2002). *International Relations: The Key Concepts*. Nueva York: Routledge.
- Gullo, M. (1995). El Consejo de Seguridad de la ONU y la seguridad colectiva. *Ius et Veritas*, 6(11), 59-64. Obtenido de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15511>
- GZERO Media. (s.f). *What's behind our name?* Obtenido de: <https://www.gzeromedia.com/about-us>
- Hartmann, U. (2017). *The Evolution of the Hybrid Threat, and Resilience as a Countermeasure*. Roma: NATO Defense College.
- Hopf, T. (2010). The Logic of Habit in International Relations. *European Journal of International Relations*, 16(4), 539-561.
- Hough, P. (2018). *Understanding Global Security*. Londres: Routledge. Obtenido de: <https://doi.org/10.4324/9781315191164>
- Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Huntington, S. P. (2005). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Hurrell, A. (2007). One World? Many Worlds? The Place of Regions in the Study of International Society. *International Affairs*, 83(1), 151-166.
- Jiménez, C. G. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(3), 115-147. Obtenido de: <https://www.redalyc.org/pdf/726/72620305.pdf>
- Jordán, J. (2018). El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo. *Revista Española de Ciencia Política*, 48, 129-151.
- Kelly, M. y Samuels, E. (18 de noviembre de 2019). How Russia weaponized social media, got caught and escaped consequences. *The Washington Post*. Obtenido de: <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/11/18/how-russia-weaponized-social-media-got-caught-escaped-consequences/>
- Keohane, R. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. *Intenational Journal*, 45(4), 731-764.
- Keohane, R. (2006). The contingent legitimacy of multilateralism. En E. Newman; R. Thakur y J. Tirman (Eds.), *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change* (pp. 56-76). Tokyo: United Nations University Press.

- Khanna, P. (2017). *Conectografía: mapear el futuro de la civilización*. Barcelona: Paidós.
- Lardieri, A. (26 de mayo de 2021). Russia Still Largest Driver of Disinformation on Social Media, Facebook Report Finds. *US News*. Obtenido de: <https://www.usnews.com/news/politics/articles/2021-05-26/russia-still-largest-driver-of-disinformation-on-social-media-facebook-report-finds>
- Lemke, D. (2010). Dimensions of Hard Power: Regional Leadership and Material Capabilities. En D. Flemer (Ed.), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests, and Strategies of Regional Powers* (pp. 31-50). Londres: Routledge.
- Marks, G. (1993). Structural policy and Multi-level governance in the EC. En A. Cafruny y G. Rosenthal (Eds.), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond* (pp. 391-411). Boulder, Colorado: Lynne Rienner Pub.
- Martín, C. (24 de marzo de 2020). ¿Qué es la geopolítica? *El orden mundial*. Obtenido de: <https://elordenmundial.com/que-es-la-geopolitica/>
- Martínez, S. (26 de febrero de 2022). Un informe de la Eurocámara acusa a partidos de extrema derecha europeos de estar al servicio de Putin. *El Periódico*. Obtenido de: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20220226/informe-eurocamara-acusa-partidos-extrema-derecha-putin-13148608>
- Martínez, S. M. (2011). *Seguridad global y regional. Asia Central en el contexto internacional*. Madrid: Editorial Fragua. Obtenido de: https://www.researchgate.net/publication/294087301_Seguridad_global_y_regional_Asia_Central_en_el_contexto_internacional/citations
- Morgan, P. (2007). Critical Security Studies: A Schismatic History. En A. Collins (Ed.), *Contemporary Security Studies* (pp. 14-33). Oxford: Oxford University Press.
- Morgenthau, H. J. (1967). *Politics Among Nations*. Nueva York: Knopf.
- Moul, W. (1985). Balances of Power and European Great Power War, 1885-1939: a Suggestion and Some Evidence. *Canadian Journal of Political Science*, 18(3), 481-528. Obtenido de: <https://www.jstor.org/stable/3227744>
- Mowle, T. (2003). Worldviews in Foreign Policy: Realism, Liberalism, and External Conflict. *Political Psychology*, 24(3), 561-592.
- Neack, L. (2008). *The New Foreign Policy. Power Seeking in a Globalized Era*. Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers Inc.

- Niou, E. y Ordeshook, P. (1986). A theory of the balance of power in international systems. *The Journal of Conflict Resolution*, 30(4), 685-715. Obtenido de: <https://www.jstor.org/stable/174081>
- Noticias ONU. (24 de marzo de 2022). *Ucrania: la Asamblea General adopta una resolución humanitaria que exige a Rusia el cese inmediato de hostilidades*. Obtenido de: <https://news.un.org/es/story/2022/03/1506132>
- Orozco, G. A. (2015). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 20(1), 141-162. Obtenido de: <https://flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/%25f/abora/files/escueladecopenhague.pdf>
- OTAN. (2018). *Parade aux menaces hybrides émanant de la Russie*. Bruselas: OTAN.
- Oxford Poverty and Human Development Initiative [OPHI] y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [UNDP]. (2022). *Global Multidimensional Poverty Index 2022. Unpacking deprivation bundles to reduce multidimensional poverty*. Obtenido de: https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/G-MPI_Report_2022_Unpacking.pdf
- Pastrana, E. (1996). *Die Bedeutung der Charta der ökonomischen Rechte un Pflichten der Staaten von 1974 für die Schaffung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung*. Frankfurt y Main: Peter Lang.
- Pastrana, E. y Velosa, E. (2022). Desorden mundial: crisis del orden mundial liberal y transición de poder. En E. Pastrana; S. Reith y E. Velosa (Eds.), *Desorden mundial. ¿Pospandemia y transición?* (pp. 23- 63). Bogotá: KAS y CRIES.
- Pereda, C. F. (30 de diciembre de 2016). Así se produjo el ciberataque ruso en la campaña electoral de EE UU, según el FBI. *El País*. Obtenido de: https://elpais.com/internacional/2016/12/30/estados_unidos/1483119060_863004.html
- Pontijas, J. L. (2020). *Tendencias en la guerra por delegación (proxy warfare)*. Documento Análisis Instituto Español de Estudios Estratégicos. Obtenido de: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA09_2020JOSPON_proxy.pdf
- Pulido, G. (2021). *Guerra multidominio y mosaico: el nuevo pensamiento militar estadounidense*. Madrid: Catarata.
- Riggiozzi, P. y Tussie, D. (Eds.) (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht: Springer.
- Riquelme, J. y Quitral, M. (2019). Integración regional y seguridad global. Una mirada a la experiencia europea. *Trilogía (Santiago)*, 31(42), 44-54. Obtenido de: <https://repositorio.>

utem.cl/bitstream/handle/30081993/1061/revista-trilogia-facultad-administracion-economia-vol31-n42-2019-Riquelme-Quitral.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Rodrik, D. (2012). *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Ruggie, J. G. (1993). Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, 46(3), 561-598.
- Sanahuja, J. A. (2013). Narrativas d el multilateralismo: “efecto Rashomon” y cambio de poder. *CIDOB d’ Afers Internacionals*, 101, 27-54.
- Schwab, K. y Malleret, T. (2020). *Covid-19: el gran reinicio*. Colonia: Foro Económico Mundial.
- Smith, T. (2012). *America’s Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Subramanian, A. y Felman, J. (26 de julio de 2019). The G-Minus-2 Threat. *Project Syndicate*.
Obtenido de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/america-china-policies-economic-threat-by-arvind-subramanian-and-josh-felman-2019-07>
- Tucker, A. W. (1983). The Mathematics of Tucker: A Sampler. *The Two-Year College Mathematics Journal*, (14)3, 228-232.
- Ulusoy, H. (2003). Revisiting Security Communities after the Cold War: the Constructivist Perspective. *Perceptions: Journal of International Affairs*, 8(3), 1-22. Obtenido de: <https://dergipark.org.tr/en/pub/perception/issue/49010/625227>
- Viotti, P. y Kauppi, M. (2013). *International Relations and World Politics*. Londres: Pearson.
- Wohlforth, W.; Little, R.; Kaufman, S.; Kang, D.; Jones, C.; Tin-Bor, V.; Eckstein, A.; Deudney, D. y Brenner, W. (2007). Testing Balance of Power Theory in World History. *European Journal of International Relations*, 13(2), 155-185. Obtenido de: <https://doi.org/10.1177/1354066107076951>
- World Economic Forum. (2020). *The Global Risks Report 2020*. Obtenido de: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf

**Transformaciones
en la agenda mundial
y su influencia en las
estrategias de seguridad
y defensa nacionales**

Transformaciones geopolíticas y su impacto en las estrategias de seguridad y defensa nacionales: la competición estratégica

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.02>

*Eduardo Pastrana Buelvas**
*Sofía Margarita Peraza Ochoa***
*y Vanessa Torres Alonso****

Introducción

En la actualidad, el mundo atraviesa por una situación de desorden mundial como consecuencia de la transición de poder que comenzó a evidenciarse al despuntar el siglo XXI. La emergencia de nuevas potencias como China e India, entre las más relevantes, así como también la reemergencia de Rusia, constituyen un cambio significativo en la distribución de poder que ha resquebrajado y cuestionado la legitimidad de los pilares institucionales del

* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig (Alemania). Asesor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS) y de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Contacto: efpastranab@gmail.com y epastrana@javeriana.edu.co.

** Estudiante del programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Monitora de la asignatura Política Exterior Colombiana y asistente de investigación del profesor Eduardo Pastrana en la línea de investigación sobre políticas exteriores de América Latina y el Asia-Pacífico del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la misma facultad. Contacto: sm_peraza@javeriana.edu.co.

*** Estudiante del programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Monitora de la asignatura Política Exterior Colombiana y asistente de investigación del profesor Eduardo Pastrana en la línea de investigación sobre políticas exteriores de América Latina y el Asia-Pacífico del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la misma facultad. Contacto: sv-torres@javeriana.edu.co.

orden mundial liberal, el cual Estados Unidos (EE. UU.) y sus aliados habían forjado durante la Guerra Fría y han intentado universalizar desde el fin de la bipolaridad.

El panorama de desorden mundial contemporáneo se caracteriza por la débil funcionalidad de las organizaciones internacionales, la escasa cooperación internacional en asuntos globales y, además, las tensiones entre EE. UU. y sus contendores más relevantes, China y Rusia, van en aumento. En suma, el desorden internacional que viene afectando el curso de la política mundial ha producido una situación de inestabilidad e incertidumbre en las relaciones internacionales, lo cual está produciendo cambios, movimientos geopolíticos y geoeconómicos y también reconfiguraciones políticas a escala global que están generando nuevos riesgos y amenazas globales (Pastrana y Velosa, 2022).

De cara a este escenario, el presente capítulo presenta, en primer lugar, un marco interpretativo que enuncia los enfoques más representativos de la geopolítica, con el propósito de dar cuenta de la proyección de los intereses geopolíticos de los jugadores geoestratégicos¹ más importantes en la transición de poder que experimenta el sistema internacional. En este orden de ideas, se incluyen enunciados de la geopolítica clásica, la geopolítica constructivista, la geopolítica crítica y la geoeconomía. Segundo, se interpretan los rasgos característicos de la multipolaridad emergente, el desarrollo de procesos que conducen al surgimiento de arquitecturas regionales de gobernanza que le dan contornos a la nueva distribución de poder global y, por ende, se identifican los jugadores geopolíticos más relevantes. Tercero, se analizan los impactos que produce la transición de poder en la estructura de un orden mundial liberal en crisis. Cuarto, se identifican e interpretan las narrativas geopolíticas que despliegan los jugadores geoestratégicos más activos, a fin de proyectar sus intereses estratégicos en la lucha por defender o fortalecer sus esferas de influencia en el marco de un orden mundial en transformación. Quinto, se identifican y analizan las amenazas a la seguridad global, regional y nacional, así como también los focos de conflicto contemporáneos. Por último, se identifican e interpretan las estrategias de seguridad y defensa de las grandes potencias, mediante las cuales intentan enfrentar y conjurar las amenazas que representan un peligro para sus intereses nacionales.

Marco interpretativo

Geopolítica clásica

El enfoque clásico de la geopolítica se fundamenta en factores materiales, los cuales le dan forma y expresan la importancia de un espacio geográfico determinado. Así las cosas, en el

1 “Los jugadores geopolíticos activos son los Estados con capacidad y voluntad nacional de ejercer poder o influencia más allá de sus fronteras para alterar —en una medida capaz de afectar a los intereses estadounidenses— el estado actual de las cuestiones geopolíticas” (Brzezinski, 1998, pp. 48-49).

constructo teórico de dicho enfoque, desempeñan un rol clave factores tales como los accidentes geográficos, las barreras naturales, la ubicación de enclaves económicos –en lo que se destaca su interconexión con mercados y centros de producción–, así como también las infraestructuras de transporte (Scholvin, 2012). Los autores más conocidos de tal perspectiva de análisis son Halford Mackinder (1904) y Nicholas Spykman (1942).

Por lo que se refiere a Spykman, dicho autor hizo énfasis en la influencia que tienen la ubicación geográfica y el entorno natural sobre los procesos políticos. Mackinder, desde esta perspectiva de análisis, planteó su teoría del corazón continental (*heartland*), en la que destacaba que Asia Central era la región pivote de la historia mundial². Expresaba el temor de que el desarrollo del ferrocarril –como nueva tecnología del transporte– marcaba el fin de las potencias marítimas, porque le podría permitir a una potencia continental el acceso a la región pivote, lo cual le abriría la puerta para el dominio de sus grandes yacimientos de recursos naturales y su inserción a los flujos económicos internacionales. En concreto, Mackinder vislumbraba la amenaza que para Gran Bretaña pudiese representar el hecho de que la Alemania imperial o la Rusia zarista pudieran acceder al control y dominio de la región pivote³. Luego, el autor en mención llevó a cabo una primera revisión (1919) de su modelo general original y redefinió a Asia Central como el corazón continental, a través de lo cual le atribuye una mayor extensión territorial que a su construcción original de pivote regional. Por último, Mackinder realizó una segunda revisión (1943), pero se alejó del modelo original de su teoría del corazón continental. Sin embargo, mantiene su temor respecto a la posibilidad de que Alemania pueda dominar el corazón continental y, de esta manera, el mundo (Taylor y Flint, 2002).

Cohen (1957), por su parte, operacionalizó la categoría de región geopolítica. Consideró, desde su línea de interpretación, la importancia que tiene –en primer lugar– para la identificación de las fronteras de una región, la existencia de determinados accidentes geográficos. De allí que barreras naturales como cordilleras, pasos montañosos, selvas, ríos y desiertos puedan influir en la demarcación de los límites fronterizos de una región. Segundo, la ubicación e integración de ciertos centros o polos de desarrollo económico con otros espacios económicos

2 Tomando como referente la historia de Asia y Europa en la Antigüedad y la Edad Media, Mackinder sostiene que las potencias continentales que dominaron o intentaron dominar grandes territorios de la gran masa euroasiática tuvieron como medio de transporte fundamental el caballo y le imprimieron su sello a la historia de Europa y Asia. Sin embargo, la aparición de las potencias costeras con el dominio de los mares en la Modernidad, léase Gran Bretaña, reemplazó a las potencias continentales.

3 El Imperio británico basaba sus temores en el reto que le representaban las aspiraciones hegemónicas continentales de la Alemania imperial, la cual había sido fundada en 1871 bajo la égida de Bismarck al final de la guerra franco-prusiana y se había convertido en el actor más poderoso en el centro de Europa continental. Así mismo, le preocupaba la expansión de la Rusia zarista hacia el extremo este y sur de Asia, en cuyo contexto Gran Bretaña se había enfrascado con tal potencia en una serie de confrontaciones por el dominio de Persia y Asia Central, lo cual se conoció como el Gran Juego en la segunda mitad del siglo XIX.

pueden influir en la construcción y delimitación geopolítica de una región. Por último, la construcción y el desarrollo de redes de infraestructura de transporte (líneas férreas, carreteras, aeropuertos, puertos, canales fluviales o interoceánicos), de telecomunicaciones y de interconexión energética, ofrecen evidencia sobre la coherencia, la expansión, la interdependencia y el nivel de integración de una determinada región (Scholvin, 2012).

Geopolítica constructivista

Los enfoques constructivistas moderados se orientan hacia la producción de conocimientos sobre los llamados *códigos geopolíticos*, los cuales son ideas sobre espacios específicos que tienen la capacidad de influir en la formulación e implementación de estrategias geopolíticas. Son narrativas sobre espacios geográficos que compiten entre sí y apuntan a legitimar las acciones de política exterior de un Estado en particular. En tal sentido, para Taylor y Flint (2002), los códigos cognitivos son atributos mediante los que se pueden identificar o comprender lugares y espacios geográficos sobre mapas cognitivos. Son códigos operativos que permiten evaluar la importancia estratégica de lugares que están más allá de la frontera de un Estado. También son imágenes del mundo que orientan a los tomadores de decisión para el diseño de la política exterior a nivel local⁴, regional⁵ o global⁶. Los códigos geopolíticos son las visiones de los tomadores de decisión de un Estado en particular sobre el mundo, a través de las cuales identifica y evalúa la importancia estratégica, por ejemplo, de socios comerciales, destinos de inversión o amenazas potenciales para su seguridad.

Geopolítica crítica

La geopolítica crítica ofrece una línea de interpretación que se aleja de las anteriores. Dicho enfoque privilegia como herramienta de análisis a los discursos sobre espacios geográficos. Por tanto, a través de la deconstrucción de tales discursos se puede evidenciar el contenido ideológico de los mismos. Según Ó Tuathali y Agnew (1992), la geografía es un discurso social e histórico que está siempre estrechamente articulado a estrategias políticas y a una determinada ideología. Por tanto, la noción de la geografía no está dada por la naturaleza misma, sino que es el resultado de relaciones de poder, las cuales determinan qué discursos se imponen a fin de darles sentido y significado a determinados espacios geográficos desde una perspectiva hegemónica. Es más, la geografía como discurso es un medio de poder y un

4 Supone una evaluación de los Estados vecinos.

5 Son necesarios para los Estados que aspiran a proyectar su poder más allá de sus vecinos inmediatos; ello aplica para las potencias regionales.

6 Solo unos cuantos países tienen políticas globales y están en capacidad de formular códigos geopolíticos de alcance mundial. Este es el caso de las grandes potencias. Un ejemplo claro de los tres niveles de intereses: para Alemania, en la I Guerra Mundial, sus objetivos eran defenderse de Francia, obstaculizar la expansión de Rusia y lograr la supremacía mundial al lado de Gran Bretaña.

ejercicio de dominación a través de una estructura cognitiva colectiva específica que cimienta los intereses geoestratégicos de grandes potencias en el sistema internacional.

La geopolítica crítica, además, se encarga de señalar la importancia que tienen las nociones y representaciones de espacios geográficos, los cuales pueden ser subdivididos en territorios que poseen una identidad regional específica. Igualmente, se ocupa de la construcción de amenazas y nociones de poder que se derivan de espacios geográficos, así como también de la identificación de determinados actores geoestratégicos. De allí que Paul Reuber (2000), afirme que todo espacio geográfico es construido, interpretado y representado socialmente. Por tanto, la geopolítica crítica se preocupa por analizar la construcción de tales espacios, en la medida en que deconstruye las prácticas y teorías geopolíticas, a fin de develar su contenido ideológico.

Geoeconomía

La categoría geoeconomía es utilizada para explicar o darle sentido a una serie de estrategias de política exterior, las cuales se destacan por la utilización de medidas o instrumentos económicos para alcanzar el objetivo deseado. Su objeto de estudio, por tanto, son los aspectos espaciales, culturales y estratégicos de recursos materiales o ideacionales, que pueden ser utilizados para obtener —de manera sostenible— ventajas competitivas en el contexto del sistema económico internacional. Sin embargo, se tienen en cuenta también —al lado del Estado— las operaciones de las empresas multinacionales, las cuales están envueltas también en dinámicas competitivas globales (Søilen, 2012). Por ello, se considera que el objetivo de la geoeconomía es el de garantizar el crecimiento y bienestar económico y la habilidad de confrontar y sostener la competencia económica global (Sa'id Ali, 1999). En tal sentido, se tiende a definir como tal la implementación de recursos de poder militar o de acciones geopolíticas para alcanzar fines económicos. Así mismo, se identifican como medidas geoeconómicas la promoción y defensa de intereses comerciales o la protección de la industria nacional (Blackwill y Harris, 2016) y, por supuesto, los aspectos económicos de la expansión geográfica del flujo y la movilidad de capitales (Mercille, 2008). Además, son concebidas, igualmente, como de naturaleza geoeconómica, las decisiones que definen los espacios económicos (Pollard y Sidaway, 2002)⁷. En este orden de ideas, la geoeconomía ha sido definida como el uso de instrumentos económicos para defender los intereses nacionales y para producir resultados geopolíticos beneficiosos. Adicionalmente, son considerados también, desde esta perspectiva, los efectos de las acciones económicas de un Estado o de un bloque económico sobre los objetivos geopolíticos de otros actores (Blackwill y Harris, 2016).

7 La integración monetaria de la Unión Europea que creó la Zona del euro reestructuró las capacidades de decisión de los Estados que son miembros de ella.

Además, la geoeconomía es entendida como el conjunto de medidas motivadas e implementadas a través de políticas económicas (especialmente comercio e inversión), las cuales están orientadas a garantizar el control territorial. Como un componente importante de las estrategias geoeconómicas, pueden ser entendidos también los programas y acciones que un Estado lleva a cabo, a fin de acceder, controlar y explotar los recursos naturales que se encuentran más allá de sus fronteras en una región determinada (O'Hara y Heffernan, 2006). Por tanto, el control de las rutas marítimas y de transporte terrestre (ferrovías y carreteras) es indispensable para mantener el acceso a las fuentes de suministro de recursos naturales y alimentos (Scott, 2008).

Por otra parte, los constructivistas privilegian los discursos geoeconómicos que definen y permiten identificar espacios económicos. En este orden de ideas, identifican como estrategias geoeconómicas las acciones individuales o colectivas, respectivamente, de política exterior que buscan proyectar y promocionar como destino atractivo a un país o proceso de regionalización para la inversión extranjera directa o presentarlos como socios comerciales confiables (Sparke, 2002).

Ahora bien, entre los enfoques geopolíticos y geoeconómicos hay posturas que consideran los mecanismos geoeconómicos como medios para alcanzar fines geopolíticos. En tal sentido, como el objetivo fundamental de las políticas económicas de un Estado se identifica la intención de elevar su potencial geopolítico. Asimismo, se entiende que un Estado utiliza tanto sus instrumentos de políticas económicas como sus capacidades económicas para maximizar sus beneficios en sus relaciones exteriores (Grosse, 2014). Finalmente, hay planteamientos (Sparke, 2002) que, por un lado, consideran que la geoeconomía constituye la fusión de objetivos geopolíticos y económicos; y, por otro, encontramos posturas (Mercille, 2008), las cuales afirman que la geoeconomía y la geopolítica se superponen y se complementan en la actualidad. De ello se desprende que mientras los políticos actúan con una lógica geopolítica, los grupos económicos —exportadores de bienes y servicios, inversionistas y bancos— llevan a cabo sus acciones bajo la orientación de una lógica geoeconómica en el contexto de un proceso de internacionalización de las actividades económicas.

Rasgos de la multipolaridad creciente

Estamos siendo testigos de una transición de poder que se manifiesta con la emergencia de nuevas potencias en las dos últimas décadas, lo cual genera un desplazamiento del poder mundial de Occidente hacia el resto del mundo, pero fundamentalmente hacia el Pacífico, que sirve de núcleo para dos regiones que reorientan el centro político del sistema internacional: el Asia-Pacífico y el Indo-Pacífico. En consecuencia, la distribución del poder mundial ha cambiado sustancialmente de modo que la estructura unipolar del orden mundial heredado de la Posguerra Fría se está transformando en multipolar. Sin embargo, encontramos una

diversidad de conceptos a través de los cuales se intentan delinear los rasgos que va tomando el orden mundial emergente: *postamericano* o *postoccidental* (Zakaria, 2008; Cooley, 2012), *multinodal* (Womack, 2015), *G-cero* (Bremmer, 2013), *no-polar* (Haass, 2008), *multirregional* (Hurrell, 2007), *multiplex* (Acharya, 2014), *multi-civilizacional* (Huntington, 1997) y *multi-multipolar* (Friedberg, 1994).

En tal sentido, las nuevas potencias emergentes, como China (reemergente/emergente)⁸, India (emergente), Rusia (reemergente), Brasil (emergente, antes de su crisis) y Sudáfrica (emergente), han ganado un peso relativo en su estatus internacional y vienen actuando como fijadores de agenda, intermediarios y forjadores de nuevas coaliciones. Al respecto, vale la pena resaltar el matrimonio por conveniencia entre China y Rusia en términos económicos y de seguridad, en la medida que vienen proyectando conjuntamente la narrativa geopolítica de la Gran Eurasia, en cuyo contexto se superponen proyectos como la Belt and Road Initiative (BRI), la Nueva Ruta de la Seda del Siglo XXI en sus versiones terrestre y marítima, la Unión Económica Euroasiática (UEEA), la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). Dichas iniciativas buscan preservar los intereses de estos Estados y delinear normas y reglas que salen del orden internacional liberal.

Sin embargo, esto no quiere decir que las propuestas de órdenes sean convergentes entre China y Rusia. Ellos difieren en cuanto a la concepción de un mundo multipolar emergente. De un lado, Serbin (2019) sostiene que mientras China concibe la estructura del orden mundial como bipolar, teniendo como rival a EE. UU., Rusia hace énfasis en la multipolaridad para antagonizar con EE. UU. De otro lado, se puede argumentar que China coincide con el carácter unipolar del sistema (Zhang, 2005), pero que esa distribución está diluyéndose hacia un sistema multilateral en el que China podría ‘ordenar al mundo’ de acuerdo con sus intereses y valores, mientras que Rusia busca volver al estatus de superpotencia (Feklyunina, 2008; Heller, 2018).

Ahora bien, el ascenso vertiginoso de China es cuantitativa y cualitativamente superior al de las demás potencias emergentes. Por tal motivo, se afirma que el auge de China como gran potencia –y posible superpotencia al devenir el presente siglo– representa un desafío comparable al que significó el ascenso de Alemania para el orden mundial del siglo XX (Friedberg, 2012; He, 2015). Los líderes chinos vienen desarrollando una narrativa para explicar y legitimar el actual proceso de estructuración del mundo en función de sus objetivos geoestratégicos a mediano y largo plazo. Desde una perspectiva geopolítica, es evidente que ha surgido

8 La emergencia o reemergencia de la República Popular de China depende de la perspectiva histórica que se asuma. De un lado, la transición de Mao a Deng y los posteriores desarrollos económicos y militares hacen pensar en la emergencia de un Estado ‘nuevo’: la República Popular. Si, por el contrario, se adopta una visión no eurocéntrica, China está volviendo a ocupar un lugar central en la configuración de poder regional y construyendo un imaginario colectivo, cuya máxima expresión fue el sistema tributario chino.

una narrativa del Asia-Pacífico que ha venido desplazando la narrativa del Atlántico que predominó en los últimos cinco siglos. La narrativa actual del Asia-Pacífico destaca a China como agente de cambio, con el sueño chino como parte central del discurso (Friend y Thayer, 2018).

De hecho, se evidencia una nueva multipolaridad en los asuntos económicos y financieros que involucra varios polos: EE. UU., la Unión Europea (UE), Japón y las potencias emergentes anteriormente mencionadas. Sin embargo, esta nueva multipolaridad fáctica en la economía mundial no se ha traducido en un nuevo multilateralismo formal que le abra paso a la reforma de instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), ni mucho menos el Consejo de Seguridad de la ONU, lo cual agudiza el llamado “dilema de gobernanza multipolar” (Wade, 2011, pp. 349-353, traducción propia).

Con esto, se puede afirmar que la multipolaridad del siglo XXI presenta algunas características particulares (Flemes, 2013):

1. Su ámbito geográfico se ha ampliado más allá del concierto europeo u occidental que predominó en los siglos pasados. Como efecto de la globalización económica, el nuevo orden es mucho más global, y sus polos se extienden a África, Asia y América Latina.
2. Los patrones de conducta y formas de actuación de la política exterior en el sistema internacional han cambiado drásticamente, en cuyo contexto predominan, en detrimento de las organizaciones multilaterales, la diplomacia de las cumbres como escenarios de diálogo político y negociación. Las guerras entre grandes potencias y los choques entre superpotencias ya no son más los mecanismos dominantes que conducen a grandes cambios en las estructuras de poder mundial. Durante las décadas pasadas, se han producido transformaciones en las estructuras de la política internacional a través de escenarios de negociación tanto formal como informal y mediante el establecimiento de redes de política exterior de carácter intergubernamental.
3. La cultura diplomática ha cambiado radicalmente, con lo que el orden mundial reticular se caracteriza por un multilateralismo informal, en cuyo contexto coaliciones políticas muy particulares determinan coyunturalmente los resultados de negociaciones globales.

Impactos de la transición de poder en la estructura del orden mundial

Todo orden internacional enfrenta tarde o temprano dos desafíos: el cuestionamiento de su validez y, consecuentemente, la redefinición de su legitimidad o un cambio significativo en la distribución de poder que desequilibra el sistema de pesos y contrapesos existentes (Kissinger,

2014). Adicionalmente, por lo que se refiere a su validez, el orden mundial actual enfrenta grandes desafíos y cuestionamientos en su largo proceso de universalización, lo cual denota un marcado punto de inflexión. No existe un consenso universal sobre la validez de sus instituciones y valores claves, tales como el derecho internacional, las arquitecturas de gobernanza global, la democracia y los derechos humanos. La diversidad de interpretaciones sobre las normas fundamentales de dicho orden se expresa fácticamente, por un lado, en el creciente incumplimiento en que incurren muchos actores internacionales de tales principios; y por el otro, en el surgimiento de órdenes regionales que los relativizan. Además, en Oriente Próximo se ha producido la implosión del orden regional y el regionalismo en América Latina atraviesa por una gran crisis (González, Hirst, Luján, Romero y Tokatlian, 2021; Merke, Stuenkel y Feldmann, 2021). En cuanto al segundo desafío que enfrenta un orden mundial para su estabilidad, la distribución del poder mundial ha cambiado sustancialmente en lo corrido del siglo XXI, tal como señalábamos anteriormente: la estructura del orden mundial contemporáneo avanza hacia la multipolaridad.

Es más, los desequilibrios del orden mundial del siglo XXI develan la ausencia de ciertos elementos que podrían apuntalar su estructura. En primer lugar, la naturaleza misma del Estado ha sufrido grandes transformaciones a causa del impacto de los procesos de globalización, los cuales han incidido en los cambios de su estructura y en la redefinición de sus funciones; por tanto, los Estados han creado nuevas formas colectivas de gobernanza regional con fundamento en la soberanía compartida –UE–. Y en el segundo, el carácter transfronterizo de los desafíos que enfrentan los ha llevado a constituir mecanismos colectivos de gestión en el marco de los procesos de regionalización. Por otro lado, Estados como Afganistán, Irak, Siria y Somalia, son considerados como fallidos en la medida que han perdido su capacidad de gobernabilidad y su integridad territorial a causa de guerras intestinas de tipo religioso, étnico o tribal. En segundo lugar, la falta de consenso entre las organizaciones políticas y económicas globales, y la falta de un escenario de diálogo político, es decir, de un concierto mundial en el que las grandes potencias lleven a cabo consultas y acuerden mecanismos de cooperación para la gestión de asuntos mundiales relevantes (Pastrana y Velosa, 2022).

En tercer lugar, la globalización económica se expresa a través de un mercado mundial único. Nunca antes se había alcanzado tal grado interconexión y densificación global de las redes financieras, de comercio e inversión, las cuales están entrelazadas en una red de interdependencias a escala planetaria. Las dinámicas económicas globales, por su carácter transfronterizo, desbordan las capacidades de regulación y de gestión de los Estados en dicha materia. Mientras los actores económicos se mueven en un espacio global con un horizonte cosmopolita, los Estados siguen atrapados en los marcos de la política territorial con su mirada nacional (Beck, 2004). Por tanto, la estructura política del mundo sigue basándose en el Estado nación y en conceptos como el interés nacional, lo cual impide que los Estados respondan con un proceso de renovación transnacional de cara a ejercer un contrapoder a

las fuerzas avasalladoras del mercado mundial. Ello dificulta su capacidad de enfrentar con éxito las crisis financieras periódicas con efectos estructurales de carácter global.

Pero, además, el horizonte de la globalización económica se torna cada vez más complejo porque, según Sanahuja (2019), la crisis económica que se desencadenó en 2008 podría marcar el final del ciclo hegemónico de la globalización occidental, dominado por el liberalismo económico y un modelo altamente financierizado y desregularizado. Las dinámicas económicas, desde entonces, han comenzado a darle contornos a una nueva fase que se manifiesta en una revolución tecnológica, la cual tiene como impulsores la automatización, la inteligencia artificial y las plataformas digitales. En consecuencia, las recientes innovaciones tecnológicas cuestionan tanto el modelo productivo como la división internacional del trabajo, que sirvieron de vehículo a la globalización occidental. Además, el surgimiento de las criptomonedas sirve como ejemplo de unos movimientos para ‘desestatizar’ los flujos financieros, que han sido controlados por los poderes occidentales a través de las instituciones de Bretton Woods, lo que dota a los individuos de un bien que puede ser transable en el mercado internacional y, al mismo tiempo, monetizable en las economías locales.

En cuarto lugar, se destaca la ausencia de un concierto mundial de grandes potencias y de potencias emergentes que esté dotado de un mecanismo de diálogo político para acordar, coordinar y gestionar los asuntos globales de gran relevancia. Como respuesta, las potencias emergentes —arriba señaladas— vienen implementando determinadas estrategias en materia de política exterior, las cuales tienden a ser cada vez más convergentes. En este sentido, intentan contener y reducir la hegemonía de los EE. UU. a través de su participación e integración en organizaciones y regímenes internacionales, instancias que ofrecen condiciones apropiadas para abordar en forma multilateral la búsqueda de soluciones a los problemas globales (Nolte, 2012; Pastrana y Vera, 2012). Desde esta perspectiva, las potencias emergentes vienen impulsando en los foros internacionales la reforma de las organizaciones de alcance global, tanto del sistema de la ONU como de las instituciones financieras internacionales, las cuales enfrentan grandes desafíos de legitimidad y eficacia. En esa vía, argumentan que se requieren nuevas estructuras de gobernanza global más inclusivas, que contemplen los nuevos cambios en la distribución mundial de poder. Y para la construcción de nuevas estructuras de gobernanza global se requieren dos grandes reformas: la del sistema de seguridad colectiva y la del sistema económico-comercial internacional (Amorim, 2010).

Ante las dificultades encontradas para reformar las instituciones de la gobernanza global o reducir la hegemonía estadounidense en las mismas, las potencias emergentes han optado por crear redes sustitutivas (*substitution networks*), esto es, instituciones paralelas a aquellas, a nivel global y en sus respectivas regiones de influencia (Flemes, 2013). Dentro de ese contexto, puede interpretarse la fundación del Nuevo Banco de Desarrollo o Banco de los BRICS, el cual surge bajo la égida de esta asociación como una alternativa al BM y al

FMI. En ese mismo sentido, pero a nivel regional, China da impulso a la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) junto a los Estados del Asia-Pacífico y otros socios globales, en el cual no participa EE. UU. La creación de dicho banco se considera no solo un contrapeso chino al BM y al FMI, sino también al Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés). A su vez, China avanza con su megaproyecto la Iniciativa de una Franja y una Ruta (Belt and Road Initiative), el cual busca intensificar masivamente su interconexión infraestructural y comercial con Asia, Europa, Oceanía y el este de África (véase infra). Del mismo modo, se encuentra liderando la puesta en marcha y la consolidación del megabloque comercial: el Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), que tampoco incluye a EE.UU. y que hasta antes de la salida de este Estado del TPP, se identificaba como un acuerdo comercial que ejercía un contrapeso al mismo (Pastrana y Castro, 2020).

Por otro lado, además de la estrategia de las redes sustitutivas o instituciones paralelas, las potencias emergentes también quieren ser incluidas en las redes de mediación (*mediation networks*), a saber, aquellos mecanismos *ad hoc* que se organizan para resolver problemas de seguridad específicos, por ejemplo, las *Six Party Talks* sobre Corea del Norte o el P5+1 con relación al acuerdo nuclear con Irán. Un caso que ilustra esta búsqueda de inclusión en tales redes es el de Brasil, que buscó obtener un rol más activo en los asuntos de seguridad en Oriente Medio, especialmente durante la administración de Lula da Silva (Flemes, 2013).

En ese orden de ideas, estamos presenciando el surgimiento de un *sistema multirregional de las relaciones internacionales* (Nolte, 2012) o la construcción de *un orden mundial multilateral regionalizado* (Farrell, Hettne, y Van Lagenhove, 2005). De ahí que, si partimos de la premisa de que las regiones van a desempeñar un rol importante en la estructuración y comprensión del futuro orden mundial, el análisis de las relaciones internacionales debe pasar de los dos niveles tradicionales —es decir, el nacional y el internacional— a *un modelo analítico que contemple cuatro niveles: el nacional, el internacional, el regional y el interregional*, en cuyo contexto la gobernanza global y la multinivel se entrecruzan en los distintos niveles y así ofrecen alternativas para abordar con mayor eficacia la gestión de los problemas globales (Betz, 2012). Por tanto, la construcción de un nuevo orden mundial debería tener en cuenta dos aspectos fundamentales: la nueva distribución global de poder y los órdenes regionales emergentes.

Narrativas geopolíticas que compiten por esferas de influencia

El orden liberal internacional —que emergió al final de la Segunda Guerra Mundial y se desarrolló bajo el liderazgo de EE. UU. a lo largo de la Guerra Fría— actualmente se encuentra en crisis. En tal sentido, comenzó a experimentar la erosión institucional de sus principios

básicos y encontró límites para la generación de bienestar social en las democracias occidentales; es decir, comenzó a enfrentar una crisis de legitimidad y de pérdida de capacidad para cohesionar a las comunidades nacionales.

El núcleo de Estados que habían conformado el orden liberal internacional compartía una estructura cognitiva que les ofrecía la visión común de hacer parte de una comunidad de democracias liberales, la cual les brindaba seguridad y bienestar económico. Esta comunidad de sentido compartido equilibraba la apertura económica y la protección social en el marco de un sistema organizado de cooperación multilateral. Sin embargo, cuando el orden liberal, inspirado por las ideas del neoliberalismo en el contexto de la tercera ola de la globalización occidental, comenzó a universalizarse, los pilares de la comunidad de seguridad que habían sido construidos a lo largo del mundo bipolar empezaron a derrumbarse. En consecuencia, amplió su ámbito de acción, pero perdió profundidad y consistencia, con lo cual se debilitó; es decir, la expansión global del orden liberal internacional trajo consigo la pérdida de consistencia que había ganado la comunidad política del bloque occidental durante la Guerra Fría: el orden interno se convirtió en un orden externo (Sanahuja, 2019; Ikenberry, 2020).

La agenda internacional experimentó la inclusión y el tratamiento de nuevos asuntos globales, tales como la lucha en contra del terrorismo, el cambio climático y la aparición de grandes desafíos con un alto grado de interdependencia compleja. Dicho proceso comenzó a evidenciarse en el intento de EE. UU. de globalizar sus postulados políticos, como democracia, pluripartidismo, Estado de derecho y libre comercio, que constituyen el núcleo del internacionalismo liberal. Igualmente, la superpotencia estadounidense y sus aliados tradicionales de Europa Occidental estaban convencidos de que el impulso de la cooperación multilateral contribuiría a la expansión de la democracia liberal. Como consecuencia, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se expandió hacia Europa Oriental, incorporando a los antiguos Estados miembros del Pacto de Varsovia, con lo que le generó un gran dilema de seguridad a Rusia, quien sintió seriamente amenazada su seguridad nacional, lo cual afectó severamente sus frágiles relaciones con EE. UU. y la UE.

Así las cosas, la expansión del orden liberal significó al mismo tiempo el comienzo de su crisis, porque empezó a perder los rasgos que le dieron estabilidad durante la Guerra Fría a medida que fue globalizándose. En tal sentido, perdió la identidad colectiva –que un grupo de Estados habían construido a lo largo del mundo bipolar– al derrumbarse los valores compartidos que habían inspirado la creación de una comunidad de seguridad. En adición, la distribución unipolar de poder que favoreció a EE. UU. le creó una paradoja: la enorme capacidad de influencia junto a un desconocimiento de qué hacer con ella (Walt, citado por Herring, 2008). De ahí que el proceso de globalización del orden liberal internacional generó problemas de gobernanza y autoridad, ya que con el final de la Guerra Fría desapareció la amenaza conjunta que habían forjado la OTAN y la alianza entre EE. UU. y Japón.

Al convertirse el orden liberal internacional en un orden abierto, ya no fue más una comunidad política estable, sino que se transformó en un sistema fragmentado y disperso de instituciones, normas e interacciones. En este nuevo contexto, Estados como China implementaron un enfoque selectivo respecto a cuáles instituciones del orden liberal internacional les interesaba integrarse; esto es, escogieron a la carta los compromisos que podían asumir en el orden liberal internacional abierto. Desde tal perspectiva, China pudo obtener los beneficios derivados de su integración a un mercado internacional (Shambaugh, 2013), cuyos fundamentos son las instituciones liberales internacionales, pero no llevó a cabo transformaciones liberales en sus regímenes político y económico internos (Glenn, 2016) y tampoco se convirtió en un socio estratégico de los Estados liberales que han liderado el intento de globalizar el orden liberal internacional (Ikenberry, 2020).

En este orden de ideas, la administración Clinton, bajo los efectos del deslumbramiento de la expansión global de la democracia, apoyó el ingreso de China en la OMC. Los tomadores de decisión estadounidenses, imbuidos por la creencia de la universalización de las ideas liberales, estaban convencidos de que la incorporación de China en el sistema comercial internacional impulsaría el fomento de los valores liberales de Occidente al interior de su sociedad, lo cual generaría un proceso interno que conduciría a reformas políticas. Incluso dicha creencia se mantuvo durante la administración Bush al despuntar el presente siglo (Ikenberry, 2020). Sin embargo, China no emprendió las reformas liberales que los líderes estadounidenses y europeos esperaban como una consecuencia lógica de su transformación económica y su inserción en el mercado capitalista global. Por el contrario, desde que Xi Jinping llegó al poder en 2013, China se ha vuelto más iliberal, ha desplegado un nacionalismo renovado y ha comenzado a proyectar un liderazgo regional que ha estado apuntalado por el aumento de sus capacidades militares y una diplomacia económica muy asertiva⁹, mediante lo cual está desafiando la hegemonía estadounidense en Asia del Este y en otros lugares del planeta. En efecto, China ha comenzado a proyectar sus aspiraciones de convertirse y ser aceptado como un nuevo *rule maker* (Yang, 2016), especialmente al establecer nuevos tipos de regímenes internacionales, como el Nuevo Banco de Desarrollo en el marco de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) (Lanteigne, 2020). Esto ha llevado a que China se vea ella misma como un par económico y no como un socio junior de la superpotencia estadounidense.

La emergencia económica de China le ha dado un impulso al aumento de la economía mundial y ha desplazado a EE. UU. como la locomotora del crecimiento económico global.

9 Esta caracterización de la asertividad en la política exterior china antecede al propio Xi Jinping y, de hecho, autores como Johnston (2013) la criticaban hace casi una década. No obstante, China sí ha desarrollado posiciones más activas en la promoción de sus intereses y más defensivas en las líneas rojas que ha establecido, especialmente en relación con su definición como entidad territorial.

En 2010 China superó a Japón como la segunda economía mundial y, en los últimos años, se le ha ido acercando cada vez más a EE. UU., que sigue todavía ocupando el primer lugar. En dicho contexto, Alemania y Japón mantienen estrechas relaciones con el mercado estadounidense, pero se han venido integrando cada vez más a sus mercados regionales a través de las cadenas regionales de valor y distribución que se han constituido en Europa y Asia. Adicionalmente, China se ha convertido también en el primer socio comercial de Japón, Corea del Sur, de la mayoría de los Estados del sudeste asiático y, desde 2015, en el mayor socio comercial de EE. UU. (Pastrana y Velosa, 2022).

De cara a este desafío, Washington apoyó, e incluso fomentó, la creación del Trans-Pacific Partnership (TPP) —una especie de pivot Asia— para reafirmar los compromisos estadounidenses con la región en materia económica y de seguridad, a fin de contener la proyección de liderazgo de China en Asia del Este. No obstante, Trump retiró a EE. UU. en 2017 de dicho acuerdo, con lo que le asestó un golpe certero a este mecanismo de la administración Obama para contener las ambiciones de China por establecer su liderazgo regional. En suma, China ha crecido y está estrechamente integrada al orden económico internacional liderado por EE. UU. desde el final de la Segunda Guerra Mundial, pero el gigante asiático se ha mantenido por fuera de la órbita política y de las estructuras de seguridad de cuño estadounidense. Por tanto, no solo se ha venido convirtiendo cada vez en un jugador independiente de la economía mundial desplegando sus propias iniciativas y enfoques, sino que se ha mantenido siempre por fuera del club de las democracias liberales (Ikenberry, 2020).

Es más, China y Rusia han rechazado —permanentemente y de distintas maneras— la adopción de los principios del internacionalismo liberal que le sirven de fundamento al orden internacional liderado por EE. UU., pero no el orden westfaliano, centrado en los fundamentos territoriales en donde se ejerce un poder soberano. Así mismo, cuestionan vehementemente el doble rasero que Occidente les aplica, pues legitimó las intervenciones de EE. UU. y algunos de sus aliados en Serbia (1999) e Irak (2003) que se llevaron a cabo sin la autorización de la ONU, las cuales han sido definidas como flagrantes violaciones de normas internacionales vigentes, pero EE. UU. y la UE han acusado reiteradamente a Rusia por la anexión de Crimea en 2014 y la invasión a Ucrania en 2022, así como también las acciones de China en el mar de la China Meridional (la reivindicación de islotes y archipiélagos) como violatorios de principios fundamentales del derecho internacional contemporáneo que constituyen pilares del orden mundial liberal.

De cara a este escenario, los líderes de las potencias emergentes vienen articulando nuevas narrativas que expresan sus cuestionamientos a las reglas de juego de orden mundial liberal en crisis y sustentan sus demandas en torno a una reestructuración del orden mundial, la cual corresponda a sus intereses geoestratégicos. Por tanto, sus estrategias de política exterior se traducen en acciones que buscan incrementar su poder e influencia en el escenario

mundial, en la gobernanza global y en regiones vecinas, en cuyo contexto se evidencia la relación entre la globalización y el regionalismo. En tal sentido, la geopolítica crítica nos brinda herramientas para deconstruir tales narrativas, a fin de comprender los objetivos y prácticas de los jugadores geoestratégicos más importantes (Serbin, 2017).

En primer lugar, encontramos *la narrativa del Asia-Pacífico* en oposición a la *narrativa del Atlantismo*. En este marco, el desplazamiento del dinamismo económico del Atlántico al Asia-Pacífico contribuyó significativamente a centrar la atención mundial en esta última región. No obstante, en sus inicios, EE. UU. impulsó y apoyó esta narrativa —durante la Guerra Fría, en los años 1960 y 1970—, la cual se amplió con la inclusión de Canadá y varios países de América Latina en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). En contraste, China ha reconstruido la narrativa de Asia-Pacífico, en cuyo contexto destaca el auge de Asia como polo mundial de desarrollo y enfatiza el postulado de *Asia para los asiáticos* (Serbin, 2017).

En segundo lugar, se abre camino *la narrativa del Indo-Pacífico*, la cual tuvo origen también durante la Guerra Fría, cuando el Comando del Pacífico de EE. UU. esgrimió dicho concepto, en 1972, con el propósito de contrarrestar la creciente presencia e influencia militar de la Unión Soviética en el océano Índico. La reedición de la narrativa del Indo-Pacífico que han emprendido EE. UU., Japón, India y Australia, apunta a contrabalancear el código geopolítico del Asia-Pacífico que China pregona como noción o representación de un espacio geográfico sin la presencia e influencia de EE. UU. En tal sentido, contraponen la noción de un espacio geográfico más abierto y democrático que excluye a una China autoritaria e iliberal. De manera que la estrategia del Indo-Pacífico ha sido definida como la Santa Alianza geoeconómica y geopolítica de los EE. UU., India, Japón y Australia, mediante la cual intentan contrarrestar a China, que viene liderando el desarrollo del megabloque económico, el Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), desde su fundación en noviembre de 2020 (véase infra) y su entrada en vigor en enero de 2022 (Serbin, 2017).

Desde esta perspectiva, la piedra angular del código geopolítico del espacio del Indo-Pacífico lo constituye un cuadrángulo (*quad*) entre Japón, India, Australia y los EE. UU., el cual ha sido definido también como el diamante de seguridad democrática. La representación o noción del espacio del Indo-Pacífico expresa los intereses individuales de los cuatro actores que lo integran y lo promueven. El código geopolítico del Indo-Pacífico no solo toma forma como estrategia de seguridad regional, sino que también pretende desarrollar programas de infraestructura y conectividad, a fin de fomentar el desarrollo en el sudeste de Asia y en África para contrarrestar la BRI de China, así como también la creación de un bloque que constituya una comunidad de valores liberales compartidos en contra del autoritarismo (Serbin, 2017).

En contraposición, China viene pregonando su propia narrativa sobre el Asia-Pacífico de vectores múltiples, en cuyo entramado se traslapan intereses geopolíticos y geoeconómicos,

en el marco del BRI, el RCEP y el potencial desarrollo de la Zona de Libre Comercio de Asia-Pacífico (FTAAP, por su sigla en inglés). En tal sentido, China (véase supra) ha liderado e impulsado el megacuerdo de libre comercio: RCEP, en el cual participan los diez miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), (Brunéi, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam) más los seis Estados con los que esta organización tiene tratados de libre comercio (China, Australia, India, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda). En este orden de ideas, el acuerdo que dio origen al RCEP en 2020, según acordaron quince Estados participantes en la cumbre de Bangkok en noviembre de 2019, fue suscrito en el transcurso de 2020. No obstante, la India ha decidido por el momento mantenerse al margen del megabloque. El RCEP tiene el potencial de convertirse en la mayor zona de comercio del mundo: podría abarcar el 47% de la población mundial, un mercado de 3.400 millones de consumidores y el 32% del PIB mundial (Pastrana y Castro, 2020). Adicionalmente, se considera que el RCEP busca hacer contrapeso a la presencia de EE. UU. en Asia-Pacífico, en lo que puede ser interpretado como *inter-institutional balancing* (He, 2015; Flandes y Castro, 2018).

Así mismo, China dio lugar a la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) junto a los Estados del Asia-Pacífico y otros socios globales, que algunos consideran un contrapeso chino al Banco Mundial (BM), al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a la superpotencia estadounidense. A su vez, China ha dado comienzo a su megaproyecto BRI (véase infra), el cual fue presentado por el presidente Xi Jinping –a finales de 2013– como una gran estrategia de política exterior en materia económica, que le da contornos claros a los códigos geopolíticos regionales y globales del país en su proyección como gran potencia mundial.

Con relación a lo anterior, se trata de la construcción de una moderna ruta terrestre y marítima de la seda en el siglo XXI, a través de la cual China proyecta un amplio y ambicioso programa de construcción de infraestructura, a fin, en primer lugar, de integrar sus regiones fronterizas menos desarrolladas con los países vecinos. Segundo, el Gobierno chino aspira, en el marco de tal programa, conectar por vía terrestre dichas regiones –que conforman su *hinterland*– con Europa a través de Asia Central. Tercero, pretende la construcción de la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI mediante la interconexión de las provincias del sur de China con las pujantes naciones del sudeste asiático, para cuyo propósito se proyecta la construcción de redes ferroviarias y de puertos (Cai, 22 de marzo de 2017). Cuarto, China busca también intensificar masivamente su interconexión infraestructural y comercial con Asia, Europa, Oceanía y el este de África. Es más, los tomadores de decisión chinos vienen impulsando, con relativo éxito, los programas de la BRI en América Latina, porque Panamá, Uruguay, Bolivia, Costa Rica y Perú se han sumado a dicha iniciativa (BBC, 26 abril de 2019).

En este orden de ideas, China intenta proyectar y consolidar su liderazgo regional y global a través de un gran y amplio programa de integración económica. De ello se puede derivar el

carácter geoeconómico de la BRI. Su objetivo es la creación de cadenas regionales y globales de valor, en cuyo proceso de desarrollo China podría convertirse en un centro avanzado de producción industrial e innovación, a fin de exportar estándares técnicos chinos globalmente.

Por último, China y Rusia han buscado convergir en los últimos años en un conjunto de proyectos para integrar la masa continental euroasiática y, de esta manera, darle contornos propios al *concepto geopolítico de la Gran Eurasia*. Por su parte, Rusia lideró la creación de la Unión Económica Euroasiática (UEE) con la esperanza de crear un bloque geopolítico que le permita preservar su ‘exterior cercano’ después del colapso de la URSS. Así las cosas, China y Rusia, en mayo de 2015, en una declaración conjunta, anunciaron un ambicioso proyecto político, el cual pretende unir la UEE y la BRI. Por tanto, Rusia y China intentan –a través de la articulación entre UEE y BRI– la creación de un polo importante, mediante el cual ambicionan una transformación radical del orden mundial liberal que se encuentra en crisis (Serbin, 2017).

Amenazas de seguridad y focos de conflicto contemporáneos

Los procesos de globalización intensifican los efectos de la interconexión humana y, por ende, las percepciones de seguridad y amenaza se sienten más próximas e interconectan a las sociedades distantes. Las amenazas son cada vez más complejas y dinámicas, por lo que enfatizan un mayor número de factores y actores tanto nacionales como internacionales que inciden en los procesos de seguridad (Pastrana, Reith y Cabrera, 2022).

El aumento de la percepción de inseguridad y vulnerabilidad surge de las amenazas tradicionales (conflictos armados), las nuevas amenazas (terrorismo internacional, proliferación de armas de destrucción masiva, delincuencia transnacional organizada) y los nuevos desafíos a la seguridad (degradación ambiental, pobreza, desigualdad económica, enfermedades infecciosas, etcétera) (Pérez, 2009). Como consecuencia, cada Estado busca medios para preservar e incrementar sus niveles de seguridad nacional.

Por tanto, resulta pertinente precisar que las amenazas se definen como circunstancias o agentes hostiles que ponen en peligro la seguridad o estabilidad de un Estado; y los riesgos son todas las contingencias o probabilidades de que una amenaza se materialice y produzca un daño (Pastrana, Reith y Cabrera, 2022). Esta consideración de amenaza depende, en cierta medida, de construcciones sociales como la comprensión de amenaza que tienen tanto los gobernantes como las poblaciones. Por lo mismo, Viotti y Kauppi (2013) postulan una ecuación para conocer la aproximación al grado de percepción de amenaza:

$$\text{Percepción de las capacidades} \times \text{Percepción de las intenciones} = \\ \text{Aproximación al grado de percepción de amenaza}$$

Que un agente pueda darle sentido a la percepción de la amenaza y, con ello, a las intenciones de un actor rival, dependerá del análisis que haga de las capacidades que este posea y de la forma en que capte la naturaleza de sus intenciones.

Buzan (1991) introduce el concepto de *seguridad multidimensional* que, además de replantear la concepción de seguridad tradicional, establece la percepción de nuevos retos para toda sociedad. La expansión de la noción tradicional de seguridad implica incorporar ejes en torno a problemáticas sociales, ambientales, económicas y de seguridad humana (Stein, 2015). De hecho, algunos Estados consideran la existencia de cinco amenazas claves a tener en cuenta en el proceso de construcción del plan de seguridad: crimen organizado, Estados fallidos, conflictos regionales, armas de destrucción masiva y terrorismo (European Council, s.f.).

Ahora bien, a partir de finales del siglo XX y con la terminación de la Guerra Fría (véase supra), comienza a producirse un desplazamiento del dinamismo económico desde el Atlántico hacia Asia-Pacífico (Serbin, 2022b). La pugna por el liderazgo mundial en diferentes áreas entre China, Rusia y los países occidentales encabezados por EE. UU. ha provocado tensiones y disputas en varias regiones del planeta (BBC, 26 de febrero de 2022). El deseo por incrementar poder, las concepciones históricas ligadas al imperialismo y expansionismo, los desarrollos tecnológicos, militares y nucleares, los intereses comerciales o económicos, representan algunos de los factores que han moldeado las percepciones de amenaza de los Estados y que, por lo mismo, ubican a China, Rusia, EE. UU. y la UE como actores relevantes. De esta forma, el panorama internacional actual ha sido moldeado por la rivalidad creciente, la competencia estratégica y la tensión creciente en Asia-Pacífico y Medio Oriente.

Las amenazas actuales en Asia-Pacífico

China, ¿oso panda o dragón?

Se han formulado dos interpretaciones de lo que puede acontecer con China en un debate entre Brzezinsky y Mearsheimer (2005). Por un lado, con base en la teoría de transición de poder, China se puede percibir como insatisfecha y agraviada, de manera que se encuentra abierta a una confrontación directa con EE. UU. Por otro, se puede percibir al Gigante Asiático en línea con la idea del ‘mundo armonioso’, principio de su política exterior, del cual se infiere que su ascenso implica la construcción de mecanismos de cooperación y la resolución pacífica de los conflictos que puedan emerger (Velosa, 2022). En consecuencia, China podría considerarse una potencia pacífica –bajo la simbolización del oso panda– o una potencia revisionista –que alude a la metáfora del dragón– (Ruiz, 2015).

Como lo ha destacado el presidente Xi Jinping, enarbolando la doctrina del “ascenso pacífico”, el progreso y constante desarrollo de China no conlleva una amenaza al orden internacional. Sin embargo, la agresividad de sus reivindicaciones, el crecimiento en sus capacidades e influencia, así como también las acciones que ha emprendido el gobierno chino, se han

considerado por varios Estados como amenaza, dentro y fuera de la región (Rubbi y Martínez, 2020). La consideración de China como una potencia revisionista –que pretende recuperar su esplendor perdido– se sustenta en el crecimiento exponencial de sus capacidades militares, la reclamación agresiva de los espacios marítimos de soberanía, y el creciente nacionalismo económico y político, entre otros (Salvador, 2019).

Taiwán: en el ojo del huracán

China ha esgrimido sus objetivos estratégicos que señalan el camino hacia el retorno de la ‘Gran China’. Entre ellos se destaca el propósito firme de la recuperación de aquellos territorios que fueron ocupados y desmembrados por las potencias occidentales a lo largo del llamado ‘Siglo de Humillación’ (Veiguela, 30 de julio de 2022). Deng Xiaoping, para 1984, plantea la doctrina *One Country Two Systems* (OCTS), la cual promulgaba la coexistencia y el funcionamiento de dos sistemas políticos y económicos dentro de un mismo Estado. Dicha doctrina estableció los principios que sustentan los intereses de China a fin de alcanzar la unificación del territorio nacional, sin que ello afectara las libertades políticas y económicas que pudiesen disfrutar los ciudadanos en los territorios de la llamada Región Administrativa Especial (SAR, por sus siglas en inglés) (Cuesta, 2021). Sin embargo, luego del fracaso de esta doctrina, debido a su decisión de mantener su independencia de Asia continental, el apoyo del activismo global y la situación crítica en Hong Kong, como lo sentencia Serbin (2022b), “Taiwán parece estar en el ojo del huracán” (p. 137).

Taiwán, reclamado por Pekín como su territorio, es considerado por Washington esencial para la seguridad de EE. UU. bajo el precepto de Mahan (Serafino, 12 de noviembre de 2021). El fundamento de ello es la ubicación geoestratégica de Taiwán en un nodo crítico dentro de la primera cadena isleña, que sirve como ancla para una red de socios y aliados de EE. UU. en la región. De esta forma, la isla posee un doble estatus: por un lado, es clave para la seguridad de la nación estadounidense y, por otro, para la defensa de sus intereses en el Asia-Pacífico, lo cual se hace extensivo también a la narrativa geopolítica del Indo-Pacífico.

Con aviones volando de forma periódica dentro del espacio aéreo de Taiwán, buques estadounidenses vigilando el estrecho de Taiwán y las crecientes tensiones por visitas de políticos estadounidenses a Taiwán, existe la posibilidad de que por parte de China o EE. UU. pueda ser traspasada una línea roja, hecho que podría desencadenar el estallido de un conflicto militar en la zona (Kalire, 2022) Como lo establece Trsai Ing-wen, la presidenta taiwanesa, “China y Rusia están perturbando y amenazando el orden mundial con las crecientes maniobras militares a gran escala de Beijing cerca de Taiwán y la invasión de Ucrania por parte de Moscú” (Wu, 27 de agosto de 2022). Finalmente, un enfrentamiento directo entre China y EE. UU. en el corto plazo, por Taiwán, pareciera poco probable, pero las fuerzas armadas de ambos países tienen tensiones crecientes cada vez más frecuentes en torno a la isla y el mar de China Meridional, con todos los riesgos y peligros que ello implica.

Las disputas en el mar Meridional de China

El mar del sur de China (o de la China Meridional) se traza desde Singapur hasta el estrecho de Taiwán, y el de China Oriental va desde el estrecho de Taiwán hasta la península coreana (incluyendo el mar Amarillo). El mar del sur de China resulta fundamental para la obtención de recursos (pesca e hidrocarburos), el acceso al estrecho de Malaca (enlaza al Asia-Pacífico con el subcontinente indio) y el alcance comercial, puesto que es atravesado por más de la mitad de la flota mercante del mundo (Hidalgo, 2020).

La transición de una economía agrícola a una industrial ocasionó que la base del modelo económico de China se construyera sobre la importación de materias primas y la exportación de productos manufacturados, situación que explica su dependencia del comercio marítimo y, por tanto, determina su interés en controlar y preservar la entrada al mar de China y sus rutas marítimas. Para el Gigante Asiático, el control del mar del sur de China o, en su defecto, el dominio negativo sobre el mismo, resulta relevante en términos de seguridad y posicionamiento en la región y está intrínsecamente relacionado con su objetivo de proyectar su hegemonía regional. En consecuencia, las acciones de China en el mar Meridional han ido aumentando desde 2010 mediante la instalación de plataformas petroleras, la construcción de islas artificiales y el despliegue de fuerza naval en la zona (García, 2016).

La disputa sobre los territorios del mar del sur de China ha aumentado las tensiones en la región. Para Vietnam, China supone una amenaza en tanto posee amplias ventajas militares, económicas, territoriales y demográficas. Además, la proximidad geográfica genera que las capacidades ofensivas marítimas resulten un alto riesgo a los intereses marítimos vietnamitas. De hecho, Vietnam declaró que las acciones de China en la zona han amenazado directamente la paz, estabilidad, seguridad y libertad de navegación en el mar del Este, debido a que la capacidad naval vietnamita es altamente asimétrica en comparación con la china. En consecuencia, Vietnam ha emprendido la modernización militar centrada en el desarrollo de capacidades de navegación y antiacceso aéreo, con el propósito de impedir el acceso de China a lo que considera su territorio (Karim y Chairil, 2016). Vietnam es un país económicamente vulnerable al comportamiento chino y, en efecto, su crecimiento económico no se puede mantener sin sus relaciones comerciales y el flujo de capitales del Gigante Asiático. No obstante, esta interdependencia económica asimétrica no impide que Vietnam acuda a la estrategia de balance de poder, basándose en la percepción de que el Estado chino significa una amenaza a su seguridad e intereses (Nahuel y Martínez, 2020).

Cómo contrarrestar a la amenaza china mediante el AUKUS y el QUAD

La rivalidad existente entre China y EE. UU. se evidencia en el terreno económico y comercial en medio de la batalla por lograr una supremacía en el ámbito tecnológico, a fin de imponer

nuevos estándares técnicos y fijar nuevas reglas comerciales tanto a nivel regional como global (Camargo, 2020). Sin embargo, estas tensiones, vinculadas principalmente a la competencia comercial y tecnológica, cada vez adquieren más rasgos de una disputa geoestratégica en tanto suponen una amenaza de doble vía (Serbin, 2022b).

La creciente influencia china, enmarcada en la posibilidad de ampliar su poder marítimo en el mar Meridional y la capacidad de recuperar a Taiwán, podrían considerarse amenazas para el liderazgo estadounidense en la región. En otras palabras, “la proyección de China ha producido una preocupación estratégica, que incluso ha sido caracterizada como una amenaza inminente para la democracia estadounidense, su poder geopolítico y la supremacía económica estadounidense en el mercado global” (Treacy, 2021, p. 36). A su vez, la conformación de alianzas estratégicas estadounidenses con Estados en la región, con el objetivo de contrarrestar la proyección e influencia china, representa un desafío para las pretensiones de liderazgo regional que ha proclamado el Gigante Asiático.

En los últimos años, se han promovido alianzas entre países de América, Europa, Asia y Oceanía para contener el avance chino en áreas comerciales, económicas y militares. Por un lado (véase supra), el Diálogo Cuadrilátero de Seguridad (QUAD, por sus siglas en inglés) en conjunto con India, Japón y Australia (Serbin, 2021) tiene como objetivo preservar un Indo-Pacífico libre y abierto, sin la influencia militar o política en las vías marítimas. Por su parte, el pacto de seguridad entre Australia, Gran Bretaña y EE. UU. (AUKUS) para compartir tecnología de defensa de punta, surge como una iniciativa que proporciona submarinos de propulsión nuclear a Australia (Serbin, 2021). Ahora bien, aunque no se menciona de forma explícita que la creación de QUAD y AUKUS esté vinculada al desarrollo de la capacidad militar de China y la posible amenaza a la seguridad nacional que ello implique para varios países, tales acuerdos manifiestan las inquietudes de Estados, como Japón, Singapur, India, Vietnam y Australia, que comparten el interés con EE. UU. de contener la influencia china. Para China, la adopción del AUKUS representa un peligro para la estabilidad regional e impulsa una carrera armamentista que perjudica los acuerdos internacionales encaminados a la no proliferación nuclear (Peckel, 24 de mayo de 2022).

Japón se encuentra en una situación muy difícil en un contexto de creciente conflictividad entre EE. UU., su principal aliado, y China como su mayor socio comercial. En términos de vínculos comerciales, Japón es uno de los principales socios de China al ubicarse como el tercer destino más relevante de sus exportaciones y el segundo en cuanto a sus importaciones. Sin embargo, el intercambio comercial es superavitario para China y, en efecto, ubica a Japón en una posición de vulnerabilidad que intentó reducir mediante la firma de acuerdos como el TPP, el cual perdió consistencia y peso cuando Trump retiró a EE. UU. de dicho acuerdo en 2017 (Ruiz, 2015). En términos de la dimensión de seguridad en la relación bilateral, la situación es compleja. Ambos países mantienen un conflicto sobre la soberanía de las islas

Senkaku (para Japón) o Diaoyu (para China), ubicadas en el mar del Este, al oriente de China y al norte de Taiwán. Estas islas son estratégicas debido a su ubicación, teniendo en cuenta que se encuentran en medio de las rutas de navegación comercial de la región, así como también poseen yacimientos de petróleo y gas que tienen gran relevancia para Japón (Zalazar, 2021).

Por su parte, India percibe que la presencia de China en el océano Índico no solo está ligada a sus objetivos económicos, sino que también está relacionada con la intención de reducir sus oportunidades para ampliar su influencia en la región. Por tanto, el creciente poder marítimo de China en el océano Índico constituye, por un lado, una amenaza para los intereses de India en la región y, por otro, apunta al objetivo del Gigante Asiático de intentar consolidarse como actor hegemónico en Asia (Veigueta, 30 de julio de 2022). A esto se suma la rivalidad regional que se materializa en la iniciativa de seguridad que representa el QUAD y la disputa fronteriza que mantienen ambos Estados en la zona de Doklam, que se complejiza por el conflicto entre India y Pakistán (estrecho aliado de China).

La carrera nuclear como amenaza a la seguridad global

El régimen de seguridad de no proliferación nuclear busca hacer frente a las amenazas que emanan de la disputa en la carrera armamentística nuclear. Sin embargo, el panorama global demuestra que estas pautas de comportamiento internacional establecidas no generan una percepción enteramente compartida de amenaza para la seguridad internacional y, por ello, tienen un efecto parcial sobre la intención de actuar en un mundo más seguro y estable (Fortuny y Bohigas, 2022). Adicionalmente, la búsqueda de armas y tecnología nuclear resulta útil y funcional para la supervivencia de los regímenes autoritarios que se esfuerzan por desarrollar este tipo de armas, a fin de conjurar una amenaza externa para su supervivencia, tal como lo denotan los casos de Corea del Norte e Irán (González y Niño, 2022).

Bajo la lógica de la construcción de la percepción de amenaza, resulta fácil comprender la razón por la cual los intereses de los actores regionales en el noreste asiático convergen en la desnuclearización militar de Corea del Norte. Las detonaciones nucleares de este país no solo amenazan la seguridad de Corea del Sur y Japón, sino que también contribuyen a tensionar más las relaciones entre EU, UU, y China, escenario que justifica la presencia militar estadounidense en la región con bases militares en Corea del Sur y Japón. Por otro lado, el programa nuclear de Corea del Norte está relacionado con la percepción de amenaza desarrollada desde la Guerra de Corea (1994), porque la presencia militar de EE. UU. le genera al régimen norcoreano inseguridad en el entorno regional (Ramírez y López, 2017). Luego de retirarse en 2003 del Tratado de No Proliferación Nuclear, Corea del Norte ha realizado múltiples ensayos nucleares, pese a las sanciones que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha establecido. De hecho, en marzo de 2022, el Pentágono confirmó que la nación

norcoreana probó un nuevo sistema de misiles balísticos intercontinentales, lo que fue considerado como una grave escalada de Pyongyang (*CNN*, 25 de abril de 2022).

Ahora bien, desde 2003 el programa nuclear iraní –y la amenaza que este representa en el Medio Oriente– generó que varios Estados de la región emprendieran diversas estrategias para mitigar el desarrollo de esta tecnología por parte de Irán (Sánchez, 2021). Israel viene reaccionando de manera ofensiva e intenta evitar que Irán adquiera capacidades nucleares. Para Turquía, la relación con Irán está determinada por intereses estratégicos similares en la zona, que a su vez colisionan por las ambiciones de ambas potencias medias, al intentar posicionarse cada una como líderes regionales en el Oriente Medio. Por otro lado, Arabia Saudita se constituye como ‘enemigo natural’ de Irán en diversas áreas de influencia cultural y política, en cuyo entramado sostienen una lucha por alcanzar el estatus de potencia regional. En este contexto, Irán es considerado por los actores regionales y las potencias occidentales como una fuente de terrorismo y un factor desestabilizador en la región (Sánchez, 2021).

Israel y Arabia Saudita perciben como una amenaza directa para su seguridad nacional el desarrollo nuclear iraní, frente a lo cual vienen intentando evitar la emergencia de un Irán poseedor de armas nucleares. Israel tiene el monopolio de las armas nucleares dentro de la región, pero su intento de conjurar la amenaza que le representa un Irán con capacidades nucleares, podría producir un efecto derrame hacia el resto de la región que terminaría por afectar aún más su seguridad (Sánchez, 2021). El programa nuclear de Arabia Saudí se encuentra en sus primeras fases y demandaría todavía un largo proceso en su cometido por lograr la producción de armas nucleares (*Reuters*, 15 de marzo de 2018). Para el caso de Turquía, su participación en la OTAN explica su posición de menor resistencia y percepción de amenaza frente al desarrollo nuclear de Irán, al encontrarse protegida por el paraguas nuclear de la alianza. Sin embargo, dentro de los círculos de poder turcos se promueven políticas que respondan a la autonomía defensiva y no dependan de un actor colectivo como la OTAN, porque sienten la necesidad de defenderse por sí mismos de la amenaza potencial que les representa el programa nuclear iraní (Sanger y Broad, 21 de octubre de 2019).

Los esfuerzos para desarrollar un régimen internacional de desarme y no proliferación nuclear no han cesado. La lógica de la administración Trump de encauzar sus compromisos internacionales con el objetivo de consolidar su poder estratégico afectó el régimen del control de armas y puso en riesgo algunos de los mecanismos de control para contener y prevenir un conflicto internacional. Dicho escenario tomó forma cuando el otro presidente norteamericano retiró a EE. UU. del Tratado de Cielos Abiertos, del Acuerdo sobre el Control del Desarrollo Nuclear en Irán (2017) y del Tratado de Fuerzas Nucleares de Rango Medio con Rusia (Serbin, 2022b). El desafío de Biden está representado en las nuevas negociaciones que responden a un entorno más complejo, con nuevas prioridades, como lo evidencia la renovación del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas o Nuevo START (por sus siglas en inglés) de reducción de armas estratégicas, en consonancia con los lineamientos de la

política exterior de su gobierno que tiene como prioridad la reactivación del acuerdo con Irán (Serbin, 2022b).

Insurgencias como nuevas amenazas

El Estado Islámico (EI) constituye un cambio de paradigma en el espectro del yihadismo internacional, pues, pese a no ser reconocido por ningún actor internacional, factores como el control de territorios en Siria e Irak, la distribución de recursos y servicios en estas zonas, su capacidad militar y su creciente influencia, hacen que el EI sea considerado como un *Estado de facto* (Riaño, 2017). Ahora bien, como lo establecen Visbal y David (2016), el EI ha logrado posicionarse como una amenaza a la seguridad global como consecuencia de la inestabilidad política observada en otras regiones que padecen conflictos internos e internacionales y, ante todo, por su influencia sobre organizaciones radicales en Asia, Europa, norte de África, el Pacífico y EE. UU.

El EI representa una amenaza para Europa tanto por su proximidad geográfica como por la marginalización que los musulmanes experimentan en países de la UE, como Francia y España. Por lo mismo, pese a que la UE ha logrado evolucionar en el desarrollo de la política integral antiterrorista, prima la ineficacia de las políticas de seguridad en términos de prevención, identificación y lucha contra el fundamentalismo islámico (Riaño, 2017).

En Asia-Pacífico, China no es la única amenaza en la región para India. Incluso la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS) tiene como objetivo primordial enfrentar el terrorismo, el extremismo y el radicalismo islámico en la región, así como también garantizar la seguridad y estabilidad regional. India es, de hecho, el Estado más afectado en cuanto a la posibilidad de que los grupos terroristas islámicos utilicen a Afganistán para ampliar sus operaciones en su territorio con el apoyo de Pakistán, su enemigo declarado y una de las grandes amenazas para su seguridad nacional (Serbin, 2021).

Las ‘nuevas amenazas’, amenazas transnacionales y guerra híbrida

El proceso de globalización —en su última ola desde comienzo de los años noventa— ha ocasionado grandes transformaciones en las amenazas a la seguridad tanto global como nacional. La interconexión de los mercados financieros junto con el establecimiento de redes informáticas, aportan, al acortar las distancias, al desarrollo de la economía internacional. Sin embargo, esta interconexión ha permitido el incremento de la actividad económica ilegal, al posibilitar el flujo financiero de compañías ilegales transnacionales y de los recursos con los que se desarrollan diversos grupos por fuera de la ley (Cañizares y Padilla, 2019).

Las amenazas híbridas hacen referencia a una mezcla de actividades hostiles que combinan tanto métodos convencionales como no convencionales, las cuales son coordinadas por

agentes estatales o no estatales, sin que haya sido declarada una guerra abierta entre actores estatales. Estas amenazas tienen como fin causar daño a una población, desestabilizar una sociedad y generar inseguridad e incertidumbre, que conduzcan a dificultar la toma de decisiones y la implementación de acciones para contrarrestarlas por parte de los Estados. Este tipo de agresiones –de nuevo cuño– pueden ser perpetradas por actores no gubernamentales como los grupos terroristas o regímenes autoritarios como Rusia, China, Corea del Norte o Irán. Hacen referencia a campañas de desinformación, propaganda y especialmente a ataques tecnológicos como las operaciones cibernéticas, el uso de inteligencia artificial y la nanotecnología, entre otros (Cañizares y Padilla, 2019).

Análogamente, los países de América Latina necesitan coordinar acciones que enfrenten de manera conjunta los retos en el ámbito de seguridad. El terrorismo, la delincuencia transnacional organizada, el lavado de activos, la producción de sustancias ilícitas, el tráfico de personas y armas, así como también los ataques cibernéticos –que se aceleraron con la pandemia–, hacen más necesario el fortalecimiento de la capacidad institucional en la región (González y Chaguaceda, 2022).

Focos de conflicto en la actualidad

En el año 2021, el mundo fue testigo de la masacre en Etiopía, el triunfo de los talibanes en Afganistán, los enfrentamientos entre Rusia y Ucrania y de las amenazas constantes de China a Taiwán, en medio de una disminución de la influencia de la potencia norteamericana en el escenario global. La pandemia del covid-19 y la emergencia climática se suman con otros factores, los cuales en conjunto producen y fortalecen una imagen de que el mundo se encuentra en un período de inestabilidad (Ero y Atwood, 29 de diciembre de 2021).

Curiosamente, las estadísticas revelaban que la guerra estaba en declive, como lo registró el Programa de Datos sobre Conflictos de Uppsala: las cifras de 2020 evidenciaban menos muertes en combate que en los siete años anteriores (Universidad Upsala, 2020). Adicionalmente, el número de guerras de gran escala se había reducido considerablemente antes de la reciente invasión de Rusia a Ucrania. Los Estados rara vez se enfrentan en guerras. De hecho, las guerras del siglo XXI han resultado menos letales, hasta ahora, que las que les precedieron en el siglo XX (Ero y Atwood, 29 de diciembre de 2021).

No obstante, las muertes en combate no relatan la historia completa de las dificultades que se desprenden de un conflicto. En Yemen, la crisis causa más muertes por enfermedades que por violencia y los conflictos ocasionados por grupos insurgentes en África y Medio Oriente pueden no ocasionar la muerte, pero sí el desplazamiento de personas y ello genera crisis humanitarias con efectos regionales y globales (*Noticias ONU*, 8 de septiembre de 2021).

Conflicto en Ucrania

El acercamiento de Ucrania a la UE y la posibilidad de su incorporación a la OTAN ocasionaron movimientos de las tropas rusas en la frontera entre ambos países. En consecuencia, Rusia lanzó su invasión el 24 de febrero de 2022, con lo cual se produce el estallido del conflicto bélico en Ucrania y, al mismo tiempo, significa el mayor ataque militar desde las guerras de secesión en la antigua Yugoslavia (Serbin, 2022a).

Para comprender la crisis en Ucrania es relevante entender las aspiraciones históricas e ideológicas de Putin, los intereses geoestratégicos rusos que encarna el territorio ucraniano, la problemática en las repúblicas separatistas de Lugansk y Donetsk, y la disputa entre la OTAN, léase más bien EE. UU. y Rusia.

Los conflictos entre rusos y ucranianos se remontan a la Edad Media, ya que comparten raíces históricas en el Estado eslavo oriental de Rus de Kiev. Para Putin, los rusos, ucranianos y bielorrusos conforman un solo pueblo y su misión es reunificar el imperio perdido. Para el presidente ruso, Ucrania no es un país vecino, sino que constituye una parte integral de la historia y del espacio vital de Rusia y, en consecuencia, uno de los grandes temores es que los países occidentales transformen a Ucrania en una nación antirrusa: una barrera entre Rusia y Europa. La invasión, por tanto, tendría como uno de sus objetivos la creación de una zona de seguridad que contrarreste la expansión de la OTAN, la cual ha venido avanzado desde los años noventa del siglo pasado. En términos geográficos, Ucrania es el segundo país europeo más grande en superficie después de Rusia, el cual, además de tener salida al mar Negro y limitar con varios países de la antigua Unión Soviética, comparte una frontera con la potencia rusa que es considerada vital para su seguridad.

Rusia y EE. UU. compiten por controlar Europa del Este y, por su parte, Crimea desempeña un rol clave para que los rusos mantengan su influencia sobre la cuenca del mar Negro y la región del Cáucaso. De allí que, si Ucrania y Crimea se transforman en un baluarte de Occidente y la OTAN, se derrumbarían para Rusia su estrategia de seguridad y la influencia que ha intentado restaurar en los antiguos dominios del imperio soviético (Galán, 9 de abril de 2022). De esta manera, Rusia percibe a los EE. UU., la OTAN y la UE, como un conjunto de amenazas directas para su seguridad nacional y su propósito de mantener el estatus de gran potencia en el concierto europeo y poder contribuir a la reconfiguración del orden mundial (Serbin, 2022a).

El conflicto de Ucrania pone en juego también grandes intereses económicos, en cuyo marco la distribución de gas hacia Europa tiene un gran protagonismo. Se estima que antes de la invasión rusa a Ucrania, el 40% del gas que se consumía en Europa provenía de Rusia, un suministro que primordialmente se sigue llevando a cabo a través de gasoductos que atraviesan a Ucrania. De hecho, la ruta del gas ruso a través del territorio ucraniano le ha

producido grandes beneficios a este país de tránsito, porque le ha supuesto una importante fuente de ingresos, pero un gran desafío para Rusia, la cual venía buscando alternativas para diversificar las rutas de suministro del gas hacia Europa a fin de no depender del cruce por Ucrania (Galán, 9 de abril de 2022). Sin embargo, las sanciones a Rusia han provocado un descenso del 4% en su PIB entre abril y junio de 2022. Durante los primeros tres meses del año, la economía rusa presentó un crecimiento del 3,5%, pero según las proyecciones del Banco Central ruso se proyecta que para final de 2022 se contraiga la economía en un 4% a 6%, y de 1% a 3% en 2023 (*AFP*, 13 de agosto de 2022).

La realidad denota que la guerra en Ucrania es una crisis que se extiende fuera de Europa al espacio euroasiático. Esta invasión redefine la postura y estrategia de EE. UU. y de China en el Indo-Pacífico. China, por su lado, rechaza la ampliación de la OTAN y establece que las sanciones económicas impuestas son ilegales, pero analiza con cautela el escenario de invasión en Ucrania como simulacro de lo que podría acontecer en Taiwán (Pita, 28 de enero de 2022).

Por culpa del presentismo vemos los acontecimientos como una serie de televisión, en la que todo se arregla después de unos cuantos episodios, afirma el historiador François Hartog (Marín, 13 de marzo de 2021). Sin embargo, el mundo ha observado cómo tras haber fracasado el plan de guerra relámpago de Rusia, se retornó, en Ucrania, a la forma de guerra clásica, más duradera y de desgaste (*CNN*, 21 de febrero de 2022). En tanto, algunos analistas consideran el panorama actual como la repetición cíclica de sucesos históricos. Empero, la realidad nos revela que el futuro es incierto. Como lo estableció el opositor Alexei Navalny, “Ucrania puede ser para Putin lo que Afganistán fue para el fin de la Unión Soviética” (*La República*, 2 de marzo de 2022).

Panorama regional en África y Medio Oriente

La guerra en Ucrania y las tensiones crecientes con China han desplazado del foco mediático a múltiples conflictos fronterizos, bilaterales o de alcance global. En el norte de África, se ha vislumbrado la posibilidad de retomar la guerra en el Sahara, que podría agudizar la rivalidad argelino-marroquí. En Túnez, el jefe de Estado Kais Saied ha logrado establecer y formalizar el giro presidencialista y autoritario, situación que aumenta la sensación de incertidumbre en medio de la crisis económica (Sacaluga, 17 de agosto de 2022). En Etiopía, pese a la esperanza que suponía la llegada de Abiy Ahmed al poder, el despliegue de la ofensa militar en la región de Tigray en 2020, a causa del ataque realizado por el Frente de Liberación del Pueblo de Tigray (TPLF), revivió el contexto de violencia y desestabilidad en el país. Adicionalmente, las disputas territoriales por las tierras fronterizas de la Gran Presa del Renacimiento Etíope en el Nilo y Al-Fashaga se suman a la tensión latente (Villegas, 1 de enero de 2022).

Por su parte, el panorama contemporáneo de Medio Oriente refleja, desde inicios del siglo XXI, el grave deterioro de su orden regional. Con la instauración del discurso de la lucha contra el terrorismo, el curso de la evolución regional se encaminó hacia el caos con guerras en Irak, Siria, Yemen y Libia, mediante lo cual se produjo un traslape con los conflictos previos en Palestina y Afganistán, cuyo resultado ha sido un mayor deterioro de la estabilidad de la región con el consecuente agravamiento de la seguridad regional en todas sus dimensiones (Baltar, 2021). El panorama en el Medio Oriente se ve condicionado por el juego geopolítico de actores tanto globales como regionales, la corriente yihadista y los choques etnorreligiosos, así también como la represión autoritaria de algunos gobiernos.

La toma de Afganistán que se inició en 2020 mediante el acuerdo entre las fuerzas talibanes y EE. UU., en el que se establecía el retiro de las tropas norteamericanas del territorio afgano, exacerbó una profunda crisis humanitaria. Con la toma de Kabul en agosto de 2021, el gobierno terminó de colapsar y dio paso a la instauración de un régimen en manos de los talibanes. Un año después, son evidentes las violaciones a los derechos humanos mediante la imposición de restricciones severas, mordaza a los medios de comunicación y, tanto torturas como ejecuciones sistemáticas a supuestos opositores. En tanto, el futuro de Afganistán depende del compromiso activo de los gobiernos extranjeros en torno al respeto y la protección de los derechos humanos y la negociación de la inserción del país en el comercio internacional (Human Rights Watch, 12 de agosto de 2022).

El desarrollo de los conflictos, su naturaleza y la violencia se han transformado desde la fundación de las Naciones Unidas, en tanto esta organización ha prevalecido como el máximo organismo encargado de velar por la paz y estabilidad internacional. Bajo esta lógica, factores como los conflictos históricos, la delincuencia organizada junto con la violencia urbana y doméstica, el extremismo violento y el avance de nuevas tecnologías que conlleva a la amenaza nuclear, evidencian la evolución de la naturaleza de las amenazas. En la actualidad, estas amenazas nuevas y más complejas exigen la formulación de estrategias audaces y con una mayor colaboración entre Estados, el sector privado y la sociedad civil.

Las estrategias de defensa de las grandes potencias

De cara al escenario conflictivo en el cual se encuentra el mundo actualmente, es importante analizar que estrategias de defensa utilizan los Estados para enfrentar las amenazas que perciben. Actores individuales o colectivos han recurrido a la formulación e implementación de estrategias para alcanzar objetivos de distinta índole a lo largo de la historia humana (Freedman, 2013). En tal sentido, los procesos de globalización han generado la necesidad de aplicar nuevas estrategias económicas, políticas, sociales y militares para afrontar las amenazas, los riesgos y desafíos actuales. Asimismo, el aumento de las tensiones y los

choques geopolíticos entre las grandes potencias establecidas y las emergentes –en el ámbito internacional– plantea la necesidad de analizar sus estrategias. Por tal razón, en esta sección se busca explicar cuáles son los métodos que utilizan los actores más relevantes del sistema internacional para defenderse de la realidad internacional cada vez más hostil.

¿Qué es una estrategia?

Para analizar la acción exterior de los Estados, es importante entender qué significa el concepto de estrategia. Según Seijo (2022), la estrategia se entiende como “el proyecto que surge cuando se diseñan las líneas de acción que llevan a alcanzar los objetivos que se buscan, teniendo en cuenta los medios de que se dispone y el contexto en que se desarrollará la actuación” (p. 4). Esto quiere decir que las estrategias de los Estados no solamente son militares, sino que también pueden ser políticas, económicas o sociales, para lograr un propósito determinado. De allí que los Estados, en el marco de sus estrategias de seguridad y defensa, tengan como objetivo la conjura de amenazas internacionales que ponen en peligro su seguridad nacional.

Si se analiza cómo ha evolucionado la definición del concepto de estrategia a lo largo de los años, se puede afirmar que existen cuatro paradigmas en torno a este término. En primer lugar, los Estados utilizaban distintas estrategias con el fin de defenderse en el campo de batalla. Para lograr este propósito, muchos de ellos aumentaban sus capacidades militares con el fin de enfrentar a otros actores en los escenarios de conflicto (Seijo, 2022). Posteriormente, a causa del avance de distintas dinámicas entre países, el término de estrategia se redefinió. Con el inicio de la Guerra Fría, se creó otra concepción de las estrategias, concentradas en la evasión del conflicto. Como ejemplo de ello, se encuentra la estrategia de disuasión nuclear de las superpotencias de la época que tenía como objetivo evitar una tercera guerra mundial (Seijo, 2022). Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas fue creada con el fin de promover el diálogo entre países antes de que las disputas entre estos mismos escalaran (Seijo, 2022). Más tarde, el enfoque de las estrategias cambió hacia la seguridad humana y el bienestar de las personas. A pesar de que en un principio es bueno proteger las fronteras y evitar la guerra, las distintas protestas sociales, a principios de los años sesenta del siglo pasado, hicieron caer en cuenta a los gobiernos de que los individuos eran los más afectados por los conflictos armados y que, por eso, debían ser protegidos (Seijo, 2022). En la actualidad, debido a la expansión de la tecnología, las redes sociales y el internet, las nuevas estrategias van dirigidas hacia la ciberseguridad de los Estados (Seijo, 2022).

La variedad de paradigmas estratégicos demuestra que las estrategias ejecutadas por los países son diversas. Dependiendo de la situación que se presente, las estrategias que van a ser utilizadas varían. Por esta razón, no se busca analizar las estrategias de las grandes potencias desde una sola dimensión, sino desde múltiples perspectivas.

Las estrategias

Debido a la variedad de conflictos, los Estados en la actualidad han implementado distintas estrategias para enfrentar los riesgos y amenazas del sistema internacional. Las estrategias de los Estados se pueden dividir en cuatro dimensiones principales: políticas, económicas, militares y sociales. Estas dimensiones son planteadas para categorizar de mejor forma las maniobras de defensa de los Estados (ver figura 1).

Figura 1. Estrategias de defensa utilizadas por las grandes potencias en escenarios de conflicto

Estrategias políticas	Estrategias económicas	Estrategias militares	Estrategias sociales
<input type="checkbox"/> Promoción de ideología política <input type="checkbox"/> Expansión del nacionalismo <input type="checkbox"/> Autonomía política de otros actores <input type="checkbox"/> Creación de narrativas geopolíticas	<input type="checkbox"/> Sanciones económicas <input type="checkbox"/> Alianzas de cooperación y acciones militares coordinadas <input type="checkbox"/> Inversión y asistencia financiera <input type="checkbox"/> Desdolarización de la economía	<input type="checkbox"/> Alianzas de cooperación militar <input type="checkbox"/> Incremento de presupuesto y capacidades militares <input type="checkbox"/> Modernización de armamento militar <input type="checkbox"/> Inicio de conflictos armados	<input type="checkbox"/> Intervenciones humanitarias <input type="checkbox"/> Utilización de medios de comunicación <input type="checkbox"/> Transferencia de conocimiento

Fuente: elaboración propia.

De forma general, se puede afirmar que, en la dimensión política, los Estados han iniciado alianzas de carácter político con otros Estados a fin de defenderse de las amenazas exteriores. Asimismo, los países han buscado promover su ideología para expandir su visión sobre el mundo a nivel internacional y evitar posibles disputas (Department of State, 2022). Aparte de lo mencionado, los líderes de muchos Estados han fomentado el nacionalismo en sus países (Serbin, 2019; Da Vinha, 2018) y han construido narrativas geopolíticas para proyectarse en las regiones a las que pertenecen (Serbin, 2019).

Con respecto a la dimensión económica, los Estados para defenderse de los conflictos han forjado alianzas de cooperación económica (Serbin, 2019) en las que han impuesto sanciones financieras a aquellos actores que van en contra de sus intereses (Ziegler, 2022; Consejo de Europa, 2022). Asimismo, los Estados han incrementado su inversión internacional hacia distintos países con el fin de adquirir aliados estratégicos y han proveído asistencia financiera a otros actores internacionales (Garlick, 2020; Bolt y Gray, 2007). Por último, algunos Estados han buscado desdolarizar la economía internacional y han construido rutas de comercio para expandir sus exportaciones (Rodríguez, 2021).

En la dimensión militar, se han generado organizaciones de cooperación para realizar operaciones conjuntas entre Estados (Carlson, 2022; Menon y Ruger, 2022; Webber, Sperling

y Smith, 2012). Asimismo, los países han aumentado su presupuesto, modernización y capacidad militar con el fin de enfrentar distintas amenazas (Jash, 2022; Persson, 2021; Peng, Zhao y Luo, 2010). Además, algunos Estados han iniciado conflictos armados para solucionar las disputas de manera rápida (Kofman, Fink, Gorenburg, Chesnut, Edmonds y Waller, 2021).

Por último, distintos Estados han iniciado estrategias de carácter social en modo de defensa. En primer lugar, los países les han transferido conocimiento a otros para fomentar una imagen de lo que ellos representan en cuanto a valores políticos y morales (Bolt y Gray, 2007). En segundo lugar, algunos Estados —en aras de defender la democracia— han optado por realizar intervenciones humanitarias para ayudar a la población que sufre por los conflictos (Moore, 2007; Seybolt, 2007; Inge, 2022). Asimismo, los países han utilizado los medios de comunicación nacionales para proyectar sus visiones del mundo y algunos han proyectado la idea de reducir las inequidades que existen entre ellos (Paz, 2022).

Para observar a mayor profundidad cómo estas estrategias son utilizadas, cada uno de los puntos mencionados va a ser expuesto. Es importante entender que, dependiendo del contexto, la función que desempeña cada una de las estrategias es diferente. Asimismo, de acuerdo a la magnitud del conflicto, una estrategia será más utilizada que las demás.

Dimensión política

Para el inicio de cualquier estrategia de carácter económico, social o militar, primero es relevante entender que los Estados cuentan con unos intereses de carácter político que guían sus estrategias. Por esta razón, para entender a profundidad cómo se generan diversas alianzas de cooperación militar y económica, es relevante comenzar a explicar las estrategias políticas que utilizan las grandes potencias para defenderse de posibles riesgos y amenazas de carácter internacional.

En primera instancia, se puede afirmar que los Estados han buscado promover su ideología para construir alianzas de cooperación y justificar sus acciones de defensa. Al encontrar intereses políticos en común, los Estados inician acciones en conjunto con el propósito de defenderse en escenarios de conflicto. Asimismo, mediante la promoción de diversos ideales políticos, se evita que surjan y existan ciertos tipos de gobierno que después puedan representar una amenaza para las grandes potencias.

Un ejemplo clave en la promoción de la ideología es la estrategia de EE. UU. y la UE sobre la difusión de la democracia en distintos Estados (Pastrana y Velosa, 2022). En el documento *USA Strategy to prevent conflict*, el gobierno norteamericano enfoca sus estrategias políticas y económicas hacia la fragilidad de los Estados. A partir de ello, Washington afirma que existen distintos Estados débiles en el mundo que necesitan estabilidad y la única forma de alcanzarla es mediante la ayuda de grandes potencias (Department of State, 2022). Debido a

que los países de carácter frágil son vulnerables por la violencia existente en sus territorios, EE. UU. se ha propuesto promover la democracia en distintos países con el fin de que las fragilidades de los Estados no escalen hacia conflictos de carácter internacional (Department of State, 2022). Con base en ello, se puede afirmar que las grandes potencias utilizan su ideología para defenderse contra posibles riesgos.

En segundo lugar, la proyección de los nacionalismos a nivel internacional es una estrategia que han utilizado las potencias mundiales para defenderse de las amenazas del exterior. En el caso de EE. UU., en los últimos años se presentó un aumento del nacionalismo con el mandato de Donald Trump. A lo largo de su campaña, el expresidente norteamericano prometió que iba a reducir el internacionalismo tradicional estadounidense para aplicar una política exterior nacionalista (Da Vinha, 2018). Con el argumento de que Estados como China aumentaron su esfera de influencia, Trump afirmó que la única manera de enfrentar estos problemas era priorizando la agenda política, económica y social de EE. UU. sobre las organizaciones y los tratados multilaterales o bilaterales, de los que la superpotencia norteamericana era signataria.

Un ejemplo de la aplicación de la estrategia a nivel internacional fue el retiro de Washington del Acuerdo de París. Para justificar su decisión en 2020, Trump aseguró que el convenio afectaba la economía de EE. UU. y debilitaba su soberanía nacional, cuando sugería en sus declaraciones la importancia de que los países redujeran sus emisiones de carbono (Da Vinha, 2018). Esta postura demuestra la aplicación del nacionalismo americano sobre su política exterior, priorizando la agenda nacional sobre la agenda internacional. A pesar de que en la actualidad el presidente Biden se ha propuesto retomar el liderazgo estadounidense en las instituciones internacionales (2021), todavía hace falta mucho trabajo para reducir los efectos del nacionalismo trumpista.

Por otro lado, las tres últimas presidencias de Rusia desde 1991 han mostrado el establecimiento de un nacionalismo ruso. Recientemente, “en la Rusia de Vladimir Putin, el Kremlin ha decidido que, si no puede controlar a los grupos y tendencias nacionalistas y patrióticas, por lo menos trata de asegurarse de estar liderándolos” (Mcgregor, 2017, citado en Serbin, 2019, p. 59). Este comportamiento se ha generado por el desinterés de Occidente hacia el incremento de sus vínculos con Moscú y hacia el papel que se le ha asignado a Rusia como actor maleable desde finales de la Guerra Fría (Serbin, 2019). En respuesta a aquellas situaciones, Putin se encuentra comprometido a restablecer el rol predominante de Rusia en los asuntos regionales e internacionales mediante el nacionalismo ruso que concibe a Moscú como un gran poder (Kanet, 2022).

En tercer lugar, las grandes potencias han buscado su autonomía política con respecto a otros Estados para poder tomar sus propias decisiones sin la interferencia de otros países.

Por ejemplo, a pesar de las alianzas fuertes entre la UE y EE. UU., en los últimos años, la Unión ha tenido el interés de reforzar su autonomía y soberanía transatlántica desligándose un poco de los intereses norteamericanos. Aun cuando la relación cooperativa entre la UE y EE. UU. es bastante positiva, “los europeos están obligados a encontrar sus propias respuestas geoeconómicas y geoestratégicas en todos los campos” (Ministerio de Defensa de España, 2021, p. 8). Como ejemplo de sus intentos de establecer su autonomía estratégica, la UE en diciembre de 2020 cerró un pacto con China (Pellicer, 30 de diciembre de 2020), en el cual no contó con su aliado norteamericano (Ministerio de Defensa de España, 2021). Estas acciones tienen el propósito de que los líderes europeos puedan tomar decisiones de manera mucho más autónoma.

Por último, los Estados han creado distintas narrativas geopolíticas (véase supra) para justificar sus acciones militares y económicas y sus proyectos de integración política, por medio de las cuales los Estados tienen la oportunidad de reconceptualizar su visión del orden regional o global (Serbin, 2019).

Dimensión económica

Las estrategias económicas de los Estados son fundamentales para defenderse de las amenazas del exterior. Por medio de estas, los países pueden obtener los recursos monetarios suficientes para invertir posteriormente en sus capacidades y medios militares. Asimismo, mediante las estrategias económicas, los Estados pueden construir relaciones de dependencia con otros y, a la hora de iniciar un conflicto, los factores económicos pueden hacer pensar dos veces a los países sobre si la decisión que van a tomar es la mejor. A partir de ello, se puede afirmar que existen cinco estrategias económicas utilizadas por los Estados en los escenarios actuales de conflicto.

En primer lugar, con el surgimiento de distintos conflictos armados, los Estados han aplicado sanciones económicas a otros con el fin de ejercer presiones financieras sobre ellos en específico. Los Estados utilizan este tipo de estrategias hacia otros actores internacionales como castigo o para cambiar su comportamiento. Por ejemplo, “las sanciones económicas se han vuelto el instrumento de política exterior de Washington para contrabalancear a Rusia” (Ziegler, 2022, p. 217, traducción propia). En un principio, con la anexión de Crimea y la intervención rusa en Ucrania, la potencia estadounidense comenzó a sancionar a los funcionarios rusos. Posteriormente, la magnitud de las sanciones aumentó poco a poco. Desde 2012 hasta 2014, el gobierno de EE. UU. impuso un promedio de 70 sanciones financieras, energéticas y de defensa a Rusia (Ziegler, 2022).

Debido a la cercanía de Washington con otros actores internacionales, las sanciones también han sido aplicadas por sus aliados. Por ejemplo, la UE ha implementado penalidades a

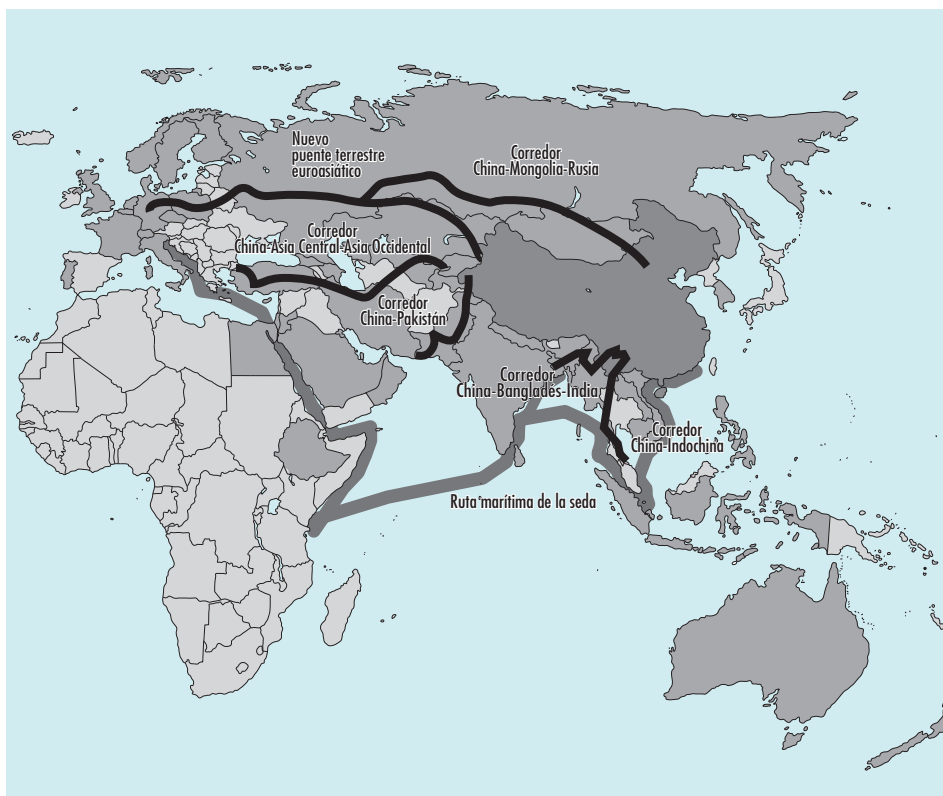
Rusia debido a su intervención sobre el territorio de Ucrania. Inicialmente, la UE aplicó restricciones a la importación de productos rusos y exportación de bienes europeos dirigidos hacia Moscú (Consejo de Europa, 2022). Dentro de los productos restringidos a la exportación se encuentran “tecnología de vanguardia, bienes específicos necesarios para el refinado de petróleo, equipos, tecnología y servicios de la industria energética, (...) artículos de lujo como relojes”, entre otros (Consejo de Europa, 2022, párrs. 15-16). Por otro lado, no se pueden importar en territorio europeo productos rusos como el petróleo, el carbón, el oro, el acero, el hierro y la madera. Todas las sanciones mencionadas han tenido el objetivo de cambiar el comportamiento hostil de Rusia hacia Ucrania desde el inicio del conflicto.

En segundo lugar, los Estados han iniciado alianzas de cooperación económica con el fin de fortalecer sus lazos comerciales con otros actores del sistema internacional. Esta estrategia tiene el propósito de iniciar acuerdos con algunos Estados, a fin de generar, posteriormente, alianzas cooperativas mucho más fuertes que tengan como propósito la defensa común de los países en escenarios de conflicto. Asimismo, esta estrategia sirve para diversificar las relaciones comerciales con otros Estados y no depender de un solo socio comercial por si llega a suceder una crisis internacional.

Existen diversos procesos de integración económica regional alrededor del mundo. Uno de ellos es el establecimiento de la UEEA (véase supra). Rusia impulsó la creación de dicha organización, de la que son miembros algunas exrepúblicas soviéticas, con el propósito de recuperar, con fundamento en un código geopolítico regional, una parte importante de la esfera de influencia que tuvieron tanto el vasto imperio de los zares como la Unión Soviética. En este caso, “la integración económica en la UEEA apunta a desarrollar una cooperación y una modernización integral, y a incrementar la competitividad de las economías nacionales creando condiciones para un desarrollo estable” (Serbin, 2019, p. 81). Desde su establecimiento en 2014, más Estados se han unido a la iniciativa y se han integrado a la UEEA. Asimismo, esta organización ha establecido acuerdos con Estados de América Latina y con países de la región asiática como India y Mongolia (Serbin, 2019). Dichas dinámicas han aumentado la esfera de influencia de Moscú sobre territorios cerca de sus fronteras.

En tercer lugar, los Estados han buscado incrementar su inversión internacional y han proveído asistencia financiera a los países que la necesiten, con la condición de recibir algo a cambio. Con esta estrategia, los Estados buscan generar mayores lazos de interdependencia que influyeran las futuras decisiones que pueden tomar los líderes con respecto a distintos conflictos. Desde esta perspectiva, podemos destacar nuevamente la importancia que tiene para China la BRI (véase supra). Como narrativa geopolítica, se puede afirmar que la palabra *belt* hace referencia a las rutas terrestres desde Pekín que atraviesan territorios como Rusia, Medio Oriente y Europa; mientras que el concepto *road* se refiere a las rutas marítimas que quiere establecer el gobierno de Pekín para poder ejercer un mayor control sobre el mar de China Meridional y el océano Índico (Garlick, 2020).

Figura 2. Mapa de las principales rutas terrestres y marítimas de la Iniciativa de la Franja y la Ruta



Los países en gris son miembros del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura.

Fuente: Garlick (2020, p. 4).

A partir de lo mencionado, China ha buscado invertir en distintos Estados con el fin de construir infraestructura energética y de transporte para lograr su proyecto de expansión económica. Por ejemplo, Pekín ha invertido en puertos, carreteras, ferrocarriles, presas y centrales eléctricas en países como Pakistán, Camboya y Myanmar con el fin de alcanzar sus objetivos (Garlick, 2020). Asimismo, “veinticinco de los setenta y dos proyectos que figuran en el sitio web oficial del China-Pakistan Economic Corridor (CPEC) son proyectos energéticos chinos en Pakistán, como centrales eléctricas de carbón, parques eólicos y proyectos hidroeléctricos” (Garlick, 2020, p. 7, traducción propia). Todas estas inversiones han sido fundamentales para el desarrollo de la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China y han aumentado las interdependencias de unos Estados débiles hacia Pekín (ver tabla 1).

Aparte de lo anterior, China ha buscado proveer a distintos países de asistencia financiera con el fin de cumplir sus objetivos, lo cual se evidencia en África, América Latina y varios

países del sudeste asiático. Por ejemplo, “China ha invertido en países como Sudán y Zimbabue, [...] con el fin de asegurarse valiosos recursos y llenar vacíos de poder que EE. UU. y otros inversores no han querido o no han podido ocupar” (Bolt y Gray, 2007, p. 5, traducción propia). A pesar de que los Estados más débiles se benefician de la asistencia financiera de Pekín, también se puede observar que con esta estrategia China ha obtenido ganancias que aumentan la dependencia de los países más débiles sobre su economía y puede influir en que estos mismos apoyen a Pekín en futuros conflictos.

Tabla 1. Inversión de China en Pakistán, 2020-2022

Año	Mes	Constructor o inversionista	Sector	Cantidad (millones USD)	Tipo
2020	Junio	Power Construction Corp. (Power China)	Energía	1.930	Construcción
2020	Julio	China Energy Engineering	Energía	1.230	Inversión
2020	Septiembre	China Communications Construction	Otro	130	Construcción
2021	Marzo	China Energy Engineering	Energía	470	Construcción
2021	Mayo	Harbin Electric	Energía	160	Construcción
2021	Mayo	Power Construction Corp. (Power China)	Energía	350	Construcción
2021	Junio	Gansu International Cooperation Corp.	Utilidades	140	Construcción
2021	Junio	Harbin Electric	Energía	240	Construcción
2022	Abril	China National Chemical Engineering	Energía	310	Construcción
2022	Mayo	China Communications Construction	Utilidades	130	Construcción
2022	Mayo	China Energy Engineering	Transporte	150	Construcción

Fuente: American Enterprise Institute (2022).

Finalmente, algunos Estados han buscado la progresiva desdolarización de la economía para no depender en su totalidad del mercado estadounidense y poder tomar sus propias decisiones económicas. Uno de los candidatos para transformarse en una divisa internacional clave es el renminbi chino (RMB). Para que esto sea posible, China ha buscado mejorar su economía nacional y su respectiva integración con la economía mundial. De acuerdo con Rodríguez (2021), “a pesar de la existencia de varias monedas nacionales, solo unas pocas mantienen una dinámica considerable en el ámbito internacional que les permite desempeñar un papel clave como medio de pago, unidad de cuenta y reserva de valor global” (p. 238). Aunque todavía el renminbi chino no ha logrado ser en su totalidad una divisa internacional, Pekín ha tratado de utilizar distintas estrategias para posicionarlo en distintos Estados. Por ejemplo, con el programa Renminbi Qualified Foreign Institutional Investor (RQFII), se les ha permitido a los inversionistas extranjeros invertir en los mercados de renta fija y variable en China (Rodríguez, 2021). Este tipo de iniciativas han incentivado el incremento de transacciones financieras en la moneda de Pekín.

Dimensión militar

Las estrategias de defensa que más han utilizado los Estados en la última década son de carácter militar. De esta forma, pueden garantizar la protección de su soberanía y territorio. En el mundo conflictivo, del cual hacemos parte, existen cinco estrategias militares principales que los países utilizan como defensa ante las amenazas de carácter internacional.

En primer lugar, se puede afirmar que, tras el inicio de la crisis en Ucrania, las maniobras militares conjuntas y otras formas de cooperación en materia de defensa se han intensificado (Carlson, 2022). Por esta razón, una de las estrategias militares de mayor relevancia, que las grandes potencias han puesto en marcha, es el fortalecimiento y la expansión de alianzas de cooperación militar. Inicialmente, uno de los organismos de acción militar coordinada más importantes ha sido la OTAN. Esta organización ha sido efectiva desde su establecimiento y ha logrado que EE. UU. pueda proyectar su poder militar de manera global al tener acceso a los puertos, aeródromos y servicios de inteligencia de los países que son miembros de la OTAN (Menon y Ruger, 2022).

Desde esta perspectiva, la OTAN ha tratado de expandirse hacia otros territorios, con miras a enfrentar amenazas potenciales para la seguridad internacional (Webber, Sperling y Smith, 2012). Por esta razón, recientemente la organización internacional está evaluando la posible membresía de Estados como Bosnia y Herzegovina, Georgia y Ucrania, con el fin de aumentar su esfera de influencia (Webber, Sperling y Smith, 2012). Asimismo, desde la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014, la OTAN ha buscado fortalecer su presencia y compromiso con sus Estados miembros de Europa Oriental, con el propósito de contrarrestar las percepciones de amenaza que se derivan de las ambiciones imperiales de Rusia. De cara al escenario de desorden mundial que se experimenta, la OTAN se ha propuesto seguir protegiendo la seguridad de los miembros ante posibles escenarios de conflicto mediante la cooperación en el ámbito militar.

Aparte de lo mencionado, la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) fue creada con el fin de aumentar las acciones militares coordinadas entre distintos Estados. “Oficialmente su propósito inicial fue promover la confianza, la estabilidad y el mutuo entendimiento entre sus miembros, incluyendo la construcción de confianza en la esfera militar y la mutua reducción de las fuerzas armadas en las zonas fronterizas” (Serbin, 2019, pp. 92-93). En la actualidad, la OCS ha buscado luchar contra el extremismo, el separatismo y el terrorismo para garantizar la seguridad regional y ha ampliado su membresía a países como India y Pakistán (Serbin, 2019). Aunque algunos analistas afirman que la organización puede ser la representación de una anti-OTAN, la OCS no ha llegado a tal integración en cuestiones de seguridad. A pesar de las relaciones de cooperación en materia militar entre China y Rusia¹⁰,

10 Como compra y venta de armamento militar, ejercicios militares y navales conjuntos y consultas de defensa (Carlson, 2022).

todavía no existe una integración en materia de seguridad similar a la de la OTAN. En suma, se puede afirmar que los Estados construyen alianzas de cooperación militar para defenderse de las amenazas que les representan otros actores estatales para su seguridad nacional.

En segundo lugar, los Estados han incrementado su presupuesto militar con el fin de aumentar la inversión dirigida al aumento de sus capacidades y sus medios militares. Por ejemplo, China en la última década ha aumentado su presupuesto militar con el fin de salvaguardar su soberanía nacional y su integridad territorial. Por esta razón, en marzo de 2022, el Congreso chino anunció que se iba a incrementar el presupuesto de defensa a 229.000 millones de dólares con el fin de afrontar las nuevas amenazas de carácter internacional (Jash, 2022). Al igual que Pekín, las grandes potencias como Rusia y EE. UU. han incrementado su presupuesto militar para los mismos fines. La tabla 2 muestra el incremento de los gastos militares de distintos Estados desde 2018 hasta 2022. En este orden de ideas, se puede afirmar que conforme se invierte más dinero en el sector de defensa, aumenta el convencimiento de los Estados que poseen más capacidades militares para garantizar su seguridad frente a potenciales agresores, pero aumenta, en consecuencia, la espiral armamentista.

Tabla 2. Gasto militar de las grandes potencias, 2018-2022 (en miles de millones de dólares)

Países	2018	2019	2020	2021	2022 (parcial)
Estados Unidos	694,86	734,344	778,232	801	750
Rusia	62,404	65,201	66,838	65,9	48
Japón	47,426	47,609	49,149	54,1	49
China	229,168	240,333	252,304	293	237
Alemania	44,67	49,008	51,57	56	50
Francia	49,304	50,119	52,747	56,6	41,5

Fuente: SIPRI (s.f.).

En tercer lugar, con el aumento del gasto militar, los Estados han incrementado sus capacidades y entrenamientos militares. Por ejemplo, Rusia se hizo el proveedor más fuerte de China en armas a inicios de 2022 (Carlson, 2022.). Asimismo, “*the russian State Armament Programme up to 2020 aimed at replacing the stock of thousands of Soviet-era armoured vehicles, tanks, guns and howitzers with new pieces in the hundreds*” (Persson, 2021, p. 357). Aparte de lo mencionado, el presidente ruso, Vladimir Putin, firmó un decreto con el fin de aumentar 137.000 efectivos de combate para afrontar las pérdidas humanas sufridas en combate en lo que ha transcurrido de la guerra en Ucrania (*Deutsche Welle*, 25 de agosto 2022). Esto demuestra su interés de incrementar las capacidades militares rusas para afrontar el conflicto con su vecino.

Por el lado de China, en los últimos años, el Gigante Asiático se ha propuesto como estrategia nacional de defensa, incrementar sus capacidades y recursos militares, lo cual se

evidencia en su reciente interés en aumentar sus capacidades navales. Actualmente, China cuenta con tres portaaviones (Díaz, 17 de junio de 2022) que afirman su poder militar a nivel internacional. Igualmente, ha comenzado a entrenar a distintos militares sobre un enfoque que vaya más allá de las guerras mecanizadas¹¹. Con el inicio de guerras futuras basadas en la tecnología, nuevas formas de combate son necesarias y, por lo tanto, el gobierno chino se ha encargado en entrenar a sus fuerzas militares en ámbitos como la ciberseguridad y la inteligencia artificial (Peng, Zhao y Luo, 2010).

Finalmente, con respecto a EE. UU., Biden se ha propuesto —en la Estrategia Provisional de Seguridad Nacional—¹² mantener a su país como el Estado más poderoso en materia militar. Para lograrlo, el presidente norteamericano se ha propuesto incrementar las capacidades militares de su país con respecto a las de Rusia y China. Adicionalmente, Washington se ha trazado el objetivo de mejorar el entrenamiento de sus fuerzas militares para contar con el recurso humano calificado que pueda operar de forma correcta las capacidades militares que posee el país (Biden, 2021). Con base en lo que ha sido mencionado, se puede afirmar que el entrenamiento y aumento de las capacidades militares representa una estrategia fundamental que los Estados han utilizado para defenderse en contra de sus rivales y agresores potenciales.

En cuarto lugar, los Estados han buscado modernizar su dimensión militar con el fin de afrontar de mejor manera los nuevos retos de los conflictos de ciberseguridad. En el caso de China, el Ejército Popular de Liberación ha buscado fortalecerse por medio de la ciencia y la tecnología. Con este objetivo en mente, las estrategias de combate en guerra han sido pensadas desde los avances tecnológicos y científicos, a fin de tener mayor ventaja que otros actores en los escenarios de conflicto; a partir de ello, China se ha propuesto desarrollar equipos tecnológicos y reforzar sistemas de reconocimiento e inteligencia artificial para enfrentar futuras guerras electrónicas (Peng, Zhao y Luo, 2010). Por otro lado, en el caso de Rusia, recientemente en su Programa Estatal de Armamento se ha trazado como objetivo modernizar en un 70% su equipamiento militar para 2027, con el propósito de ser un contrapeso para otros actores como EE. UU. (Persson, 2021). Por tanto, se puede concluir que las potencias buscan modernizar su armamento militar con el fin de enfrentar los nuevos conflictos causados por la globalización.

Por último, es claro que las intervenciones militares y el inicio de conflictos armados son medios que hacen parte de estrategias utilizadas por los Estados para defenderse de las amenazas exteriores. Uno de los ejemplos actuales más relevantes es el conflicto entre Ucrania y Rusia. En primer lugar, Moscú ha ejecutado estrategias ofensivas con el fin de defender sus

11 Las guerras mecanizadas son combates de hierro y acero, de fuego, de maniobra, de velocidad, de rango de fuego de las armas, así como implican la cantidad de tanques y armamento blindado (Bolt y Gray, 2007).

12 Interim National Security Strategy.

fronteras ante posibles escenarios conflictivos (GRS, 2020). Debido a que el interés de Kiev de entrar a la OTAN es percibido como una amenaza para el Kremlin, Putin decidió iniciar una guerra con el fin de anexionar parte del territorio de Ucrania e impedir la membresía de este actor a la alianza militar liderada por EE. UU. Por otro lado, las estrategias militares de Rusia también se han enfocado a lo largo de la historia en prevenir los avances o ataques de sus enemigos (Kofman *et al.*, 2021). Partiendo de ese supuesto, Moscú decidió atacar primero, antes de que la OTAN incorporara a Ucrania, para evitar que la alianza llegara a sus fronteras y, de esta manera, mejorar sus capacidades de defensa frente a EE. UU. y sus aliados.

Dimensión social

Para finalizar, es importante mencionar que, aunque las estrategias de carácter militar, político y económico son importantes para entender cómo se defienden los Estados ante nuevas amenazas, existen estrategias sociales que les sirven a estos actores en su defensa. Las estrategias que se encuentran en la dimensión social tienen como propósito proyectar una imagen distinta de los países y evitar que los conflictos escalen. A partir de los conflictos mencionados en la anterior sección, se puede afirmar que existen tres estrategias de defensa en la dimensión social utilizadas por los Estados en la actualidad.

En primer lugar, una de las estrategias fundamentales utilizadas en los conflictos es la intervención humanitaria, la cual sirve para defender a un Estado de una posible amenaza militar proveniente del exterior o para solucionar las crisis humanitarias. Según Moore (2007), una intervención humanitaria es una “una acción de los actores internacionales [...] con el objetivo de aliviar el sufrimiento humano grave y generalizado y la violación de los derechos humanos dentro de los Estados” (p. 169, traducción propia). Aparte de lo mencionado, Seybolt (2007) argumenta que existen cuatro tipos de intervenciones humanitarias. En la actualidad, se está utilizando la primera de ellas, que tiene como objetivo asistir a los Estados bajo el suministro de ayuda para atender las necesidades esenciales de quienes sufren (Moore, 2007). Las intervenciones humanitarias son estrategias de carácter social porque los Estados participan socialmente con el fin de asegurar el bienestar de una población determinada.

Debido al reciente conflicto entre Ucrania y Rusia, EE. UU. ha decidido utilizar como estrategia las intervenciones humanitarias para apoyar a la población ucraniana durante la guerra. Este tipo de acción no es nueva en el marco de las operaciones estratégicas que realiza EE. UU., porque son numerosas las intervenciones humanitarias que sus efectivos han llevado a cabo en distintas ocasiones, así como también sus agencias estatales han suministrado ayuda humanitaria en zonas de conflicto y desastre¹³ (Inge, 2022). Más que ayudar a

13 Algunas de las intervenciones humanitarias realizadas por Estados Unidos son: el caso de Sudan en 2003, el de Libia en 2011 y el de Siria en 2013 (Inge, 2022).

Ucrania de forma militar, la potencia norteamericana ha proporcionado más de mil millones de dólares en ayuda humanitaria a los afectados por la reciente guerra entre Rusia y Ucrania (Inge, 2022). Aparte de lo mencionado, EE. UU. se ha propuesto darle la bienvenida a más de 100.000 ciudadanos ucranianos afectados por el conflicto, coincidiéndoles visas de acuerdo con su estatus como refugiados. Con fundamento en lo anterior, se puede afirmar que por medio de las intervenciones humanitarias se busca proteger a la población civil de las violaciones flagrantes y masivas de las que pueden ser objeto por parte de su propio Estado.

En segundo lugar, los Estados han utilizado los medios de comunicación y la opinión pública para mostrar una imagen específica de ellos hacia el mundo. Con esta estrategia, los Estados han logrado argumentar el porqué de sus acciones a nivel internacional y alterar lo que perciben sus ciudadanos, a fin de que apoyen sus acciones de carácter internacional. Es un hecho que, sin el apoyo de la población, un líder no puede tomar decisiones efectivas. Entre mayor respaldo tenga el gobierno, más fácil podrá ejercer acciones defensivas u ofensivas en contra de otros Estados.

Por ejemplo, la desinformación propagada a través de los medios de comunicación es una de las estrategias de Rusia más utilizadas a lo largo de la guerra con Ucrania. El objetivo de estas campañas de desinformación ha sido mostrar a Rusia como la víctima de las políticas agresivas de Occidente como, por ejemplo, la expansión de la OTAN hacia sus fronteras (Paz, 2022). La desinformación tiene efectos sociales, ya que logra influenciar las opiniones de los individuos al mostrar una perspectiva del fenómeno, la cual construye una realidad que refuerza la narrativa y la visión de los tomadores de decisión de un Estado en particular, mediante lo cual se logra un apoyo irrestricto por parte de los ciudadanos. En el caso de Rusia, actualmente, su propaganda desinformativa ha influenciado directamente a la población rusa, en la medida que ha moldeado sus ideologías y perspectivas con respecto a la guerra entre Moscú y Kiev (Paz, 2022). Por tanto, la desinformación ha sido tan efectiva que muchos ciudadanos rusos siguen apoyando al gobierno y su invasión a Ucrania (Paz, 2022). Con respecto a la influencia en sociedades del exterior, el impacto social ha sido mitigado debido a la rapidez de las instituciones internacionales (por ejemplo, la UE) de presentar su perspectiva sobre la guerra de Kiev y Moscú.

Por último, la transferencia de conocimiento también ha sido una estrategia utilizada por distintos Estados, más allá de sus fronteras, para difundir sus valores políticos, económicos, culturales y sociales en otras sociedades. En la actualidad, China ha promovido su cultura a través de institutos Confucio fundados por la Oficina del Consejo Internacional del Idioma Chino (Hanban). El primer instituto fue implementado en Corea del Sur (Bolt y Gray, 2007) y, desde entonces, 162 países cuentan con estas academias. “El propio nombre del Instituto Confucio está relacionado con el resurgimiento de los valores confucianos [...] y con los intentos de definir un sentido más unificado de lo que es realmente la cultura china” (Bolt y Gray, 2007, p. 91, traducción propia).

La implementación de academias en distintos Estados hace posible proyectar una imagen diferente de China que vaya más allá de la perspectiva que Occidente tiene sobre esta civilización. Así, los institutos Confucio han permitido presentarle al mundo un lado blando de la cultura China (Bolt y Gray, 2007). En consecuencia, se puede concluir que, mediante la transferencia de conocimiento, se puede construir una imagen distinta de los Estados al exterior que inflencie a los individuos sobre su opinión con respecto a un país en específico.

Conclusiones

El orden liberal internacional está en crisis y ello se evidencia a través de muchos fenómenos políticos, sociales y económicos. Por tanto, estamos presenciando una transición de poder que se manifiesta con la emergencia de nuevas potencias en las dos primeras décadas del presente siglo, lo cual genera un desplazamiento del poder mundial de Occidente hacia el resto del mundo, pero fundamentalmente hacia el Pacífico, que sirve de núcleo para dos regiones que reorientan el centro político del sistema internacional: Asia-Pacífico y el Indo-Pacífico. En consecuencia, la distribución del poder mundial ha cambiado sustancialmente de modo que la estructura unipolar del orden mundial heredado de la Posguerra Fría se está transformando en multipolar.

Como consecuencia de la transición de poder, el orden internacional liberal enfrenta grandes desafíos y cuestionamientos en su intento de universalización, lo cual denota un marcado punto de inflexión. Por ende, no existe un consenso universal sobre la validez de sus instituciones y valores claves, tales como el derecho internacional, las arquitecturas de gobernanza global, la democracia y los derechos humanos. La diversidad de interpretaciones sobre las normas fundamentales de dicho orden se expresa fácticamente al imponerse concepciones de soberanía dura que cuestionan el postulado liberal cosmopolita de la supremacía de los derechos humanos sobre la prerrogativa de la soberanía nacional en los asuntos domésticos.

La emergencia de nuevas potencias desde comienzos del siglo XXI impulsó la construcción de una narrativa multipolar, con el propósito de explicar la aparición de nuevos actores económicos poderosos y, por supuesto, para legitimar su creciente influencia política a través de su liderazgo en la creación de bloques regionales que cuestionan el sistema internacional establecido por EE. UU. y sus aliados. Así mismo, compiten narrativas geopolíticas que ayudan a comprender la lucha, en el marco de la transición de poder, entre las principales potencias al desplegar sus códigos geopolíticos, a fin de fomentar sus intereses nacionales tanto a nivel regional como global.

El aumento de la percepción de inseguridad y la vulnerabilidad que surge de los distintos tipos de amenaza, tiene como consecuencia que los Estados busquen un incremento de su

seguridad nacional. Debido a esta razón, existe una posibilidad de que las amenazas a la seguridad trasciendan y se materialicen en conflictos. Bajo esta lógica, es oportuno señalar la posibilidad de que surjan diferentes confrontaciones por las tensiones existentes entre China y Taiwán, las disputas del mar Meridional, la carrera nuclear que desestabiliza la seguridad global y las nuevas amenazas. Es así como la región de Asia-Pacífico ha renacido como la nueva zona de disputa, en tanto se ha desplegado una lucha entre los actores internacionales por ejercer influencia a lo largo de esta región.

En los nuevos escenarios de conflicto de la actualidad, los Estados han utilizado diferentes estrategias de carácter económico, político, social y militar, con el propósito de confrontar distintas amenazas y riesgos. Dependiendo del Estado que se analice, su percepción de amenaza será diferente y, por lo tanto, sus estrategias variarán en comparación con otros actores estatales. Así las cosas, cada Estado aplica sus estrategias de manera diversa y dependiendo del lugar que ocupe en la jerarquía de poder internacional. Por tanto, la tarea implica seguir analizando el desarrollo de los conflictos internacionales actuales y abordar la forma en que los Estados formulan sus estrategias para velar por sus propios intereses.

Referencias

- Acharya, A. (2014). *The End of American World Orders*. Nueva York: Wiley.
- AFP [Agence France-Presse]. (13 de agosto de 2022). Las sanciones a Rusia por la guerra en Ucrania provocan una caída del 4% en su PIB de abril a junio. *El Mundo*. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/economia/2022/08/13/62f7b6aae4d4d8e05e8b456f.html>
- American Enterprise Institute. (2022). *China Global Investment Tracker*. Recuperado de: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
- Amorim, C. (2010). Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 214-240.
- Baltar, E. (2021). Medio Oriente: inestabilidad y crisis del orden regional. *Estudios de Asia y África*, 56(2), 256-296.
- BBC. (26 de abril de 2019). *Los países de América Latina que forman parte de la Nueva Ruta de la Seda China*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48071584#:~:text=La%20Nueva%20Ruta%20de%20la%20Seda%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina&text=Panam%C3%A1%20fue%20el%20primer%20pa%C3%ADs,Costa%20Rica%2C%20Cuba%20y%20Per%C3%BA>
- BBC. (26 de febrero de 2022). *Rusia y Ucrania: qué pasó en Crimea en 2014 (y por qué importa ahora)*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60500020>
- Beck, U. (2004). *Poder y contra poder en la era global*. Barcelona: Paidós.
- Betz, J. (2012). Neue regionale Führungsmächte und Dritte Welt. En D. Flemes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 209-235). Baden-Baden: Nomos.
- Biden, J. (2021). *Interim National Security Strategic Guidance*. Washington: The White House.
- Blackwill, R. y Harris, J. (2016). *War by Other Means. Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge y Londres: Harvard University Press.
- Bolt, P. y Gray, A. (2007). *China's National Security Strategy*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/235215074_China's_National_Security_Strategy

- Bremmer, I. (2013). *Every Nation for Itself: What Happens When No One Leads the World*. Nueva York: Portfolio.
- Brzezinski, Z. (1998). *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Paidós.
- Brzezinski, Z. y Mearsheimer, J. J. (2005). Clash of the Titans. *Foreign Policy*, 146.
Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2009/10/22/clash-of-the-titans/>
- Buzan, B. (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century
International Affairs, 67(3), 431-451.
- Cai, P. (22 de marzo de 2017). Understanding China's Belt and Road Initiative. *Lowy Institute for International Policy*. Recuperado de: <https://www.lowyinstitute.org/publications/understanding-belt-and-road-initiative>
- Camargo, J. (2020). Las relaciones entre la República Popular China y los Estados Unidos de América en el ámbito del Asia-Pacífico en el período 1970-2020: ¿una potencia en ascenso vs. una potencia en declive? Un análisis desde la geoconomía y el realismo estructural (tesis de grado Maestría en Ciencia Política y Relaciones Internacionales). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. Recuperado de: [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/20585/CAMARGO_CUBILLOS_JAVIER_ERNESTO_RELACIONES_ENTRE_LA_REP%
c3%9aBLICA_POPULAR_CHINA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/20585/CAMARGO_CUBILLOS_JAVIER_ERNESTO_RELACIONES_ENTRE_LA_REP%c3%9aBLICA_POPULAR_CHINA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Cañizares, E. y Padilla, O. (2019). Desafíos de la planificación de la seguridad y defensa, frente a las amenazas híbridas, mutantes y difusas de la región. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*, IV(7), 121-134.
- Carlson, B. (2022). China-Russia Relations and Asian Security. En B. Carlson y O. Thränert (Eds.), *Strategic Trends 2022* (pp.11-42). Zúrich: Eidgenössische Technische Hochschule Zürich.
- CNN. (21 de febrero de 2022). *¿Cuándo perteneció Ucrania a Rusia y cuándo se separó?*
Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/02/21/ucrania-cuando-pertenecio-rusia-separo-orix/>
- CNN. (25 de abril de 2022). *Datos básicos y cronología nuclear de Corea del Norte*.
Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/04/25/datos-basicos-cronologia-nuclear-corea-del-norte-trax/>
- Cohen, S. (1957). Geography and strategy- their interrelationship. *Naval College Review*, 10, 1-22.

- Consejo de Europa. (2022). *Cómo funcionan las sanciones de la UE contra Rusia*. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>
- Cooley, A. (2012). *Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- CRS [Congressional Research Service]. (2020). *Russian Armed Forces: Military Doctrine and Strategy*. Recuperado de: <https://crsreports.congress.gov>
- Cuesta, J. (2021). *El futuro del modelo “One Country Two Systems”: el caso de Taiwán como posible nueva región SAR frente a los casos de Hong-Kong y Macao. Un análisis basado en la sociedad civil* (tesis de grado en Relaciones Internacionales). Universidad Pontificia Comillas, Madrid. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/11531/47362>
- Da Vinha, L. (2018). Managing an “America First” Strategy: Donald Trump’s transition from a private to a public executive. *Political Observer Revista Portuguesa De Ciência Política*, (10), 13-43. <https://doi.org/10.33167/2184-2078.RPCP2018.10/pp.13-43>
- Department of State. (2022). *United States Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability*. Recuperado de: <https://www.state.gov/united-states-strategy-to-prevent-conflict-and-promote-stability/#:~:text=The%20United%20States%20Strategy%20to,States%20economic%20and%20security%20partners>
- Díaz, J. (17 de junio de 2022). China bota el portaaviones más avanzado del planeta fuera de EEUU. *El Confidencial*. Recuperado de: https://www.elconfidencial.com/tecnologia/novaceno/2022-06-17/china-portaaviones-tipo-003-nimitz-ford_3443785/
- DW [Deutsche Welle]. (25 de agosto de 2022). *Putin firma decreto para aumentar el número de soldados rusos*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/putin-firma-decreto-para-aumentar-el-n%C3%BAmero-de-soldados-rusos/a-62932499>
- Ero, C. y Atwood, R. (29 de diciembre de 2021). 10 conflictos para tener en la mira en 2022. *International Crisis Group*. Recuperado de: <https://www.crisisgroup.org/es/global/10-conflicts-watch-2022>
- European Council. (s.f.). *The EU’s response to terrorism*. Recuperado de: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/>

- Farrell, M.; Hettne, B. y Van Lagenhove, L. (Eds.). (2005). *Global Politics of Regionalism, Theory and Practice*. Londres: Pluto Press.
- Feklyunina, V. (2008). Battle for Perceptions: Projecting Russia in the West. *Europe-Asia Studies*, 60(4), 605-629.
- Flemes, D. (2013). Network Powers: Strategies of change in the multipolar system. *Third World Quarterly*, 34(6), 1016-1036.
- Flemes, D. y Castro, R. (2018). Colombian Foreign Policy: Contestation by Institution Building. En H. Ebert y D. Flemes (Eds.), *Regional Powers and Contested Leadership* (pp. 85-109). Londres/Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Fortuny, T. y Bohigas, X. (2022). El largo camino hasta el Tratado de Prohibición de Armas Nucleares. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 157, 96-106
- Freedman, L. (2013). *Strategy: A history*. Oxford: Oxford University Press.
- Friedberg, A. (1994). Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia. *International Security*, 18(3), 5-33.
- Friedberg, A. (2012). *A contest for supremacy: China, America, and the struggle for mastery in Asia*. Nueva York y Londres: W.W. Norton & Company.
- Friend, J. M. y Thayer, B. A. (2018). *How China Sees the World, Han-centrism and the Balance of Power in International Politics*. Nebraska: University of Nebraska Press.
- Galán, C. (9 de abril de 2022). ¿Qué intereses tiene Rusia en Ucrania? Claves geopolíticas, estratégicas, económicas, sociales e históricas de la invasión. *Business Insider*. Recuperado de: <https://www.businessinsider.es/intereses-rusia-invasion-ucrania-1041285>
- García, D. (2016). El mar del Sur de China y el dilema de la seguridad en Asia. *Estudios de Política Exterior*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/305723230_El_mar_del_Sur_de_China_y_el_dilema_de_la_seguridad_en_Asia
- Garlick, J. (2020). The Regional Impacts of China's Belt and Road Initiative. *Journal of Current Chinese Affairs*, 49(2). Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/347345030_The_Regional_Impacts_of_China's_Belt_and_Road_Initiative

- Glenn, J. G. (2016). *China's Challenge to US Supremacy. Economic Superpower versus Rising Star*. Londres: Palgrave MacMillan.
- González, C. y Chaguaceda, A. (2022). El poder de Rusia en Latinoamérica. Autocracia global, influencia regional. *Revista Konrad Adenauer Stiftung*, 7.
- González, C. y Niño, M. C. (2022). Autócratas nucleares: estrategias y trayectorias de supervivencia política. *Estudios Internacionales*, 54(201), 69-88.
- González, G.; Hirst, M.; Luján, C.; Romero, C. A. y Tokatlian, J. G. (2021). Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano. *Nueva Sociedad*, 291, 49-65.
- Grosse, T. G. (2014). Geoeconomic Relations Between the EU and China: The Lessons From the EU weapon Embargo and Galileo. *Geopolitics*, 19, 40-65.
- Haass, R. (2008). The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance? *Foreign Affairs*, 87(3), 44-56.
- He, K. (2015). Contested regional orders and institutional balancing in the Asia Pacific. *International Politics*, 52(2), 208-222.
- Heller, R. (2018). Defending Social Status – Why Russia's Ukraine Policy Is About More than Regional Policy. *Rising Powers Quarterly*, 3(1), 137-159.
- Herring, G. C. (2008). *From Colony to Superpower. U.S. Foreign Relations since 1776*. Oxford: Oxford University Press.
- Hidalgo, M. (2020). El agua del Tíbet: un recurso vital para China. En J. I. Castro (Coord.), *Panorama geopolítico de los conflictos 2020* (pp. 51-81). Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos y Ministerio de Defensa.
- Human Rights Watch. (12 de agosto de 2022). *Afganistán: el catastrófico año de gobierno de los talibanes*. Recuperado de: <https://www.hrw.org/es/news/2022/08/11/afghanistan-talibans-catastrophic-year-rule>
- Huntington, S. (1997). *The Clash of Civilizations and the Remarking of World Order*. Londres: Penguin Books India.
- Hurrell, A. (2007). One World? Many Worlds? The Place of Regions in the Study of International Society. *International Affairs*, 83(1), 151-166.
- Ikenberry, J. (2020). *A World Safe for Democracy*. New Haven y Londres: Yale University Press.

- Inge, A. (2022). Humanitarian Intervention and American Public Opinion: An Analysis to Intervene. *Student Research Submissions*, 450. Recuperado de: https://scholar.umw.edu/student_research/450
- Jash, A. (2022). China's 2022 Defense Budget: Behind the Numbers. *China Brief*, 22(8), 6-9. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/360343376_China%27s_2022_Defense_Budget_Behind_the_Numbers
- Johnston, A. I. (2013). How New and Assertive Is China's New Assertiveness? *International Security*, 37(4), 7-48.
- Kanet, R. E. (2022). Russian strategic culture and renewed conflict with the west. En R. A. Kanet y D. Moulioukova (Eds.), *Russia and the World in the Putin Era* (pp. 34-60). Londres: Routledge Global Security Studies.
- Kalire, M. (2022). Una Guerra Fría podría ser la mejor noticia. *Nuestra América XXI: desafíos y alternativas*, 66, 2-4. Recuperado de: http://ru.iiec.unam.mx/5699/1/NA_XXI_66.pdf
- Karim, M. F. y Chairil, T. (2016). Waiting for Hard Balancing? Explaining Southeast Asia's Balancing Behaviour towards China. *European Journal of East Asian Studies*, 15(1), 34-61.
- Kissinger, H. (2014). *World Order*. Nueva York: Penguin Press.
- Kofman, M.; Fink, A.; Gorenburg, D.; Chesnut, M.; Edmonds, J. y Waller, J. (2021). *Russian Military Strategy: Core Tenets and Operational Concepts*. Stuttgart: The Center for Naval Analyses. Recuperado de: <https://www.cna.org/reports/2021/08/russian-military-strategy-core-tenets-and-operational-concepts>
- La República. (2 de marzo de 2022). "Putín no es Rusia": Alexei Navalny exige a rusos protestas masivas por la invasión a Ucrania. Recuperado de: <https://larepublica.pe/mundo/2022/03/02/guerra-en-ucrania-alexei-navalny-dice-que-vladimir-putin-no-es-rusia-y-exige-a-rusos-protestas-masivas-por-la-invasion-atmp/>
- Lanteigne, M. (2020). *Chinese Foreign Policy. An Introduction*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Mackinder, H. J. (1904). The geographical pivot of history. *Geographical Journal*, 23, 421-442.
- Mackinder, H. J. (1919). *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*. Londres y Nueva York: Constable.

- Mackinder, H. J. (1943). The round world and the winning of the peace. *Foreign Affairs*, 21, 595-605.
- Marín, P. (13 de marzo de 2021). François Hartog, historiador: “El presentismo contemporáneo es la expresión de una crisis del futuro”. *La Tercera*. Recuperado de: <https://www.latercera.com/reportajes/noticia/francois-hartog-historiador-el-presentismo-contemporaneo-es-la-expresion-de-una-crisis-del-futuro/XMPHW5VMW5FVTE2QT4TYBXJSBA/>
- Menon, R. y Ruger, W. (2022). NATO, U.S. grand strategy and the Russian Response. En R. A. Kanet y D. Moulioukova (Eds.), *Russia and the World in the Putin Era* (pp.179-213). Londres: Routledge Global Security Studies.
- Mercille, J. (2008). The radical geopolitics of US foreign policy: Geopolitical and Geoeconomic logics of power. *Political Geography*, 27, 570-586.
- Merke, F.; Stuenkel, O. y Feldmann, A. (2021). Reimagining Regional Governance in Latin America. *Carnegie Endowment for International Peace, Working Paper*.
- Ministerio de Defensa de España. (2021). Panorama Estratégico 2021. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Recuperado de: <https://www.ieee.es/publicaciones-new/panorama-estrategico/>
- Moore, J. (2007). Deciding Humanitarian Intervention. *Social Research*, 74(1), 169-200. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/40971894>
- Nahuel, L. y Martínez, E. (2020). Cuestión de amenaza: la influencia de los factores domésticos en el comportamiento de Vietnam y Malasia ante el ascenso del poder militar chino. *Revista Relaciones Internacionales*, 93(2), 63-90.
- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flesmes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 17-52). Baden-Baden: Nomos.
- Noticias ONU. (8 de septiembre de 2021). *Yemen: Todas las partes habrían cometido crímenes de guerra, dicen los expertos*. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2021/09/1496492#:~:text=Desde%20hace%20seis%20a%C3%B1os%2C%20Yemen,de%20Derechos%20Humanos%20de%20la>
- Ó Tuathail, G. y Agnew, J. (1992). Geopolitics and discourse. Practical geopolitical reasoning in American foreign policy. *Political Geography*, 11(2), 190-204.
- O'Hara, S. y Heffernan, M. (2006). From geostrategy to geoeconomics: The heartland and british imperialism before and after Mackinder. *Geopolitics*, 11(1), 54-73.

- Pastrana, E. y Castro, R. (2020). América Latina y China: ¿intereses contrarios o concordantes? En W. Grabendorff y A. Serbin (Eds.), *Los actores globales el (re) descubrimiento de América Latina* (pp. 153-167). Barcelona: Icaria y CRIES.
- Pastrana, E. y Velosa, E. (2022). Desorden mundial: crisis del orden mundial liberal y transición de poder. En E. Pastrana; S. Reith y E. Velosa (Eds.), *Desorden mundial, ¿pospandemia y transición?* (pp. 23- 63). Bogotá: KAS y CRIES.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2012). Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 613-642). Bogotá: KAS.
- Pastrana, E.; Reith, S. y Cabrera, F. (2022). Prólogo. En *Poder nacional de Colombia, volumen I* (pp 11-17). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Guerra.
- Paz, E. (2022). Strategic disinformation: Russia, Ukraine, and crisis communication in the digital era. *On Research*, 8, 8-18. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/362022036_Strategic_disinformation_Russia_Ukraine_and_crisis_communication_in_the_digital_era
- Peckel, M. (24 de mayo de 2022). Quad y Aukus. *El País*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/opinion/columnistas/marcos-peckel/quad-y-aukus.html>
- Pellicer, L. (30 de diciembre de 2020). La UE cierra un pacto con china para reequilibrar sus relaciones comerciales. *El País*. Recuperado de: <https://elpais.com/internacional/2020-12-30/la-ue-cierra-un-pacto-con-china-para-reequilibrar-sus-relaciones-comerciales.html>
- Peng, G.; Zhao, Z. y Luo, Y. (2010). *China's National Defense*. Beijing: Board.
- Pérez, M. (2009). La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 10. Recuperado de: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/678242/RI_10_13.pdf?sequence=1
- Persson, G. (2021). On War and Peace: Russian Security Policy and Military-Strategic Thinking. En S. Rosefielde (Ed.), *Putin's Russia: Economy, Defence and Foreign Policy* (pp. 347-378). New Jersey: World Scientific Publishing.
- Pita, C. (28 de enero de 2022). Historia de ocho años de sanciones de la UE a Rusia por el conflicto con Ucrania. *Newtral*. Recuperado de: <https://www.newtral.es/sanciones-rusia-conflicto-ucrania-union-europea/20220128/>

- Pollard, J. S. y Sidaway, J. D. (2002). Nostalgia for the future: The geoeconomics and geopolitics of the Euro. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 27(4), 518-521.
- Ramírez, E. y López, J. (2017). Perspectivas de creación de un régimen de seguridad en el noreste asiático. *Revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, 11(21), 49-76.
- Reuber, P. (2000). Politische Geographie als handlungsorientierte und konstruktivistische Teildisziplin-angloamerikanische Theoriekonzepte und aktuelle Forschungsfelder. *Geographische Zeitschrift*, 88, 36-53.
- Reuters. (15 de marzo de 2018). *Saudi crown prince says will develop a nuclear bomb if Iran does: CBS TV*. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-saudi-iran-nuclear-idUSKCN1GR1MN>
- Riaño, J. (2017). *El autodenominado Estados Islámico y su estrategia virtual como amenaza a la seguridad internacional* (tesis de grado en Ciencia Política). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Rodríguez, W. F. (2021). El renminbi (RMB) y su papel frente a la búsqueda de hegemonía económica de China. *Cuadernos de Economía*, 40(82), 227-252.
- Rubbi, L y Martínez, E. (2020). Cuestión de amenaza: la influencia de los factores domésticos en el comportamiento de Vietnam y Malasia ante el ascenso del poder militar chino. *Revista Relaciones Internacionales*, 93(2), 63-90. <https://dx.doi.org/10.15359/ri.93-2.3>
- Ruiz, F. (2015). Japón: un dilema de seguridad ¿irresoluble? *Documento Opinión Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 93/215.
- Sa'id Ali, A. M. (1999). From Geopolitics to Geoeconomics. En P. Marr (Ed.), *Egypt at the Crossroads: Domestic Stability and Regional Role* (p.p. 153-170). Washington: National Defense University Press.
- Sacaluga, J. A. (17 de agosto de 2022). Los conflictos latentes en el arco de la crisis del mundo islámico. *Nueva Tribuna*. Recuperado de: <https://www.nuevatribuna.es/articulo/global/conflictos-latentes-arco-crisis-mundo-islamico-geopolitica/20220817124438201901.html>
- Salvador, D. (2019). *Una aproximación neorrealista ofensiva al fenómeno geopolítico de China*. Barcelona: Instituto de Seguridad Pública de Catalunya y Universidad de Barcelona.

- Sanahuja, J. A. (2019). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 59-94.
- Sánchez, A. (2021). Hacia el escenario nuclear en Oriente Medio: análisis de las capacidades nucleares de Israel, Arabia Saudita y Turquía frente a la amenaza de posesión y desarrollo de armamento nuclear en la República Islámica de Irán (2003-2018). *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 6(11), 190-216.
- Sanger, D. E. y Broad, W. J. (21 de octubre de 2019). Erdogan's Ambitions Go Beyond Syria. He Says He Wants Nuclear Weapons. *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2019/10/20/world/middleeast/erdogan-turkey-nuclear-weapons-trump.html>
- Scholvin, S. (2012). Regionale Führungsmächte und ihre Regionen- Zugänge del Geopolitik. En D. Flesmes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung un Regionale Ordnung* (pp. 75-97). Baden-Baden: Nomos.
- Scott, D. (2008). The great power "great game" between India and China: The logic of geography. *Geopolitics*, 13(1), 1-26.
- Seijo, J. (2022). *Hacia el quinto paradigma de la estrategia*. Documento Marco IEEE. Recuperado de: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2022/DIEEEM03_2022_JOSSEI_Estrategia.pdf y/o enlace bie3
- Serafino, W. (12 de noviembre de 2021). De Mahan a Zheng He: la caída de EEUU en los mares. *Misión Verdad*. Recuperado de: <https://misionverdad.com/globalistan/de-mahan-zheng-he-la-caida-de-eeuu-en-los-mares>
- Serbin, A. (2017). La configuración de la Gran Eurasia y su impacto en la gobernanza global. En M. Mesa (Coord.), *Anuario CEIPAZ 2017-2018* (pp. 121-139). Madrid: CEIPAZ.
- Serbin, A. (2019). *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. Buenos Aires: Icaria Editorial y Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Serbin, A. (2021). El Indo-Pacífico y América Latina en el marco de la disputa geoestratégica entre Estados Unidos y China. *Fundación Carolina Documentos de Trabajo*, 45. Recuperado de: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2021/04/DT_FC_45.pdf

- Serbin, A. (2022a). *Guerra y transición global. ¿Cómo se gestó la guerra en Ucrania y como esto nos afecta?* Buenos Aires: Areté Grupo Editor y Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- Serbin, A. (2022b). Post scriptum necesario. Eurasia y el Indo-Pacífico: de Kabul al AUKUS. *Pensamiento Propio*, 26(54), 38-44. Recuperado de: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2022/02/006-Documento-introductorio-2-Eurasia-vs-el-Indo-2021.pdf>
- Seybolt, T. (2007). *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure*. Nueva York: Oxford Press.
- Shambaugh, D. (2013). *China Goes Global: The Partial Power*. Oxford: Oxford University Press.
- SIPRI. (s.f.). *SIPRI Military Expenditure Database*. Recuperado de: <https://www.sipri.org/databases/milex>
- Søilen, K. S. (2012). *Geoeconomics*. Recuperado de: <https://bookboon.com/en/geoeconomics-ebook>
- Sparke, M. (2002). Not a state, but more than a state of mind: Cascading cascadias and the geoeconomics of cross-border regionalism. En M. Perkmann y N-L. Sum (Eds.), *Globalization, Regionalization and cross-border regions* (pp. 212-238). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Spykman, N. J. (1942). *The Geography of the Peace*. Nueva York: Harcourt-Brace.
- Stein, S. (2015). The European Union and the Rise of the Islamic State. En Y. Schweitzer y O. Einav (Eds.), *The Islamic State: How Viable Is It?* (pp. 245-252). Tel Aviv: Institute for National Security Studies (INSS).
- Taylor, P. y Flint, C. (2002). *Geografía política*. Madrid: Editorial Trama.
- Treacy, M. (2021). Un gran caos bajo el cielo: estrategias y desafíos de la consolidación del liderazgo global de China en el Siglo XXI. *Ciclos*, XXVIII(56), 33-57
- Universidad Upsala. (2020). *Number of deaths. Summary*. Recuperado de: <https://ucdp.uu.se/>
- Veiguela, A. (30 de julio de 2022). La rivalidad geoestratégica entre India y China en el océano Índico. *Atalayar*. Recuperado de: <https://atalayar.com/blog/la-rivalidad-geoestrategica-entre-india-y-china-en-el-oceano-indico>
- Velosa, E. (2022). China y el desorden mundial. En E. Pastrana, S. Reith y E. Velosa (Eds.), *Desorden mundial, ¿pospandemia y transición?* (PP. 103-130). Bogotá: KAS y CRIES.

- Villegas, A. (1 de enero de 2022). Los diez focos internacionales de conflicto que seguirán en tensión en 2022. *Público*. Recuperado de: <https://www.publico.es/internacional/diez-focos-internacionales-conflicto-seguiran-tension-2022.html>
- Viotti, P. y Kauppi, M. (2013). *International Relations and World Politics*, 5.^a ed. Nueva York: Pearson.
- Visbal, M. y David, J. (2016). Europa ante la amenaza del radicalismo religioso del Estado Islámico. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 11(1), 61-83.
- Wade, R. H. (2011). Emerging world order? From multipolarity to multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF. *Politics & Society*, 39(3), 347-378.
- Webber, M.; Sperling, J. y Smith, M. A. (2012). *Nato's Post-Cold War Trajectory: Decline or Regeneration?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Womack, B. (2015). *Asymmetry and International Relationships*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wu, H. (27 de agosto de 2022). Taiwán: China y Rusia perturban y amenazan el orden mundial. *Los Ángeles Times*. Recuperado de: <https://www.latimes.com/espanol/internacional/articulo/2022-08-27/taiwan-china-y-rusia-perturban-y-amenazan-el-orden-mundial>
- Yang, H. (2016). The Asian Infrastructure Investment Bank and Status-Seeking: China's Foray into Global Economic Governance. *Chinese Political Science Review*, 1(4), 754-778.
- Zakaria, F. (2008). *The Post-American World*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Zalazar, M. (2021). Japón y China ante la incertidumbre global. *Análisis CIPEI*, 20.
- Zhang, B. (2005). Chinese Perceptions of American Power, 1991-2004. *Asian Survey*, 45(5), 667-686.
- Ziegler, C. (2022). The politics of sanctions in US-Russia relations. En R. A. Kanet y D. Moulioukova (Eds.), *Russia and the World in the Putin Era* (pp. 214-236). Londres: Routledge Global Security Studies.

Los estándares internacionales de DD. HH. y DIH y las obligaciones que imponen de cara a la legitimidad de las estrategias de seguridad y defensa nacionales de los Estados*

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.03>

*Eduardo Alberto Arias Rojas***

*Yesid Eduardo Ramírez Pedraza****

Introducción

Los derechos humanos (DD. HH.), el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y la seguridad provienen de concepciones tan antiguas como la humanidad. Los imperios libraban guerras para asegurar sus territorios y propiedades, basados en la necesidad de proteger la vida, la familia, los bienes y la libertad de sus habitantes. También, en medio de estas guerras,

* El presente artículo hace parte del proyecto de investigación titulado "Desafíos y nuevos escenarios de la seguridad multidimensional en el contexto nacional, regional y hemisférico en el decenio 2015-2025", de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto. El proyecto es desarrollado por el Grupo de Investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en A1 por Minciencias, con el código COL0104976.

** Brigadier general del Ejército Nacional de Colombia. Profesional en Ciencias Militares. Actualmente cursa la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales y el Curso de Altos Estudios Militares en la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto. Contacto: ariase@esdeg.edu.co.

*** Coronel de la reserva del Ejército de Colombia. Magíster en Seguridad y Defensa del Inter-American Defense College, especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario Aplicado a los Conflictos Armados del Centro de Educación Militar, profesional en Ciencias Militares y gerente de la Seguridad y Análisis Sociopolítico. Director de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto. <https://orcid.org/0000-0002-0509-0995>. Contacto: yesid.ramirez@esdeg.edu.co.

se escribieron códigos de honor para tratar al enemigo de una manera humana. Así, se fueron generando progresivamente sistemas complejos basados en el *ius ad bellum* y el *ius in bello* que, como Sierra-Zamora, Fonseca-Ortiz y Fernández-Osorio enuncian, corresponden al derecho a la guerra y “justicia en la guerra” (2021, p. 29) y “a las normas que determinan cómo y de qué manera se puede llevar a cabo una confrontación armada” (2021, p. 31), respectivamente.

De la misma forma, existen diversos hitos históricos que han permitido la formación y evolución tanto de los DD. HH. como de la seguridad; estos dos fundamentan sistemas completos que a su vez dan forma a los gobiernos y sociedades actuales. Entre estos hitos que representan la modernidad y la contemporaneidad, se encuentra la Paz de Westfalia en 1648, antecedente directo del Estado-Nación, del Estado moderno y del primer sistema internacional (Pearson y Rochester, 2000); la Revolución francesa en 1789, en medio de la cual se plasmó la primera generación de derechos humanos en la *Declaración de los Derechos del Hombre*; las dos guerras mundiales, que provocaron un interés en el estudio del sistema internacional y su funcionamiento, y en las causas y prevención de la guerra; y finalmente, la Guerra Fría, en la que se formalizaron las primeras estrategias de seguridad nacional.

Los sistemas, conceptos, términos, teorías, exigencias y políticas públicas, son el resultado de un trasegar histórico e interacciones. Este trasegar no se ha detenido, por el contrario, existen amenazas a la seguridad y a los derechos humanos que persisten, por lo que los gobernantes se encuentran ante constantes desafíos para mantener a salvo las poblaciones que representan y para guardar su legitimidad.

En este contexto, es fundamental reconciliar conceptos que debido a su origen pueden parecer opuestos, pero que en la práctica deben ser tenidos en cuenta para generar acciones estratégicas integrales que aseguren el mayor bienestar de la sociedad y su paz.

El marco normativo de los DD. HH. y el DIH en un sistema internacional anárquico

Para hablar de los derechos humanos como un marco normativo, es necesario diferenciar su conceptualización desde el iusnaturalismo y el positivismo. Acorde al iusnaturalismo, los derechos son una obligación moral de los seres humanos, en donde se respetan unas condiciones básicas de vida. Es decir, sin importar qué tipo de gobierno esté establecido, los derechos humanos son inherentes a las personas por el solo hecho de existir.

Desde el positivismo, los derechos humanos deben establecerse por medio de la ley para poder ser reclamados y para tener la posibilidad de reivindicación en caso de que sean violados

(Reyes, 2010). En este sentido, el positivismo busca un reconocimiento jurídico de los derechos naturales o fundamentales.

Ese reconocimiento jurídico existe en el sistema internacional por medio del Derecho Internacional Público. En este se contemplan tanto el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), como el Derecho Internacional Humanitario (DIH) (Castañeda, 2018). Los dos cuerpos jurídicos buscan proteger los derechos de las personas, pero tienen una aplicabilidad diferente dependiendo del contexto. El DIH debe ser aplicado por las partes de un conflicto, sean estos Estados o no, y regula lo relacionado a la conducción de hostilidades, la diferenciación del combatiente y el no combatiente, el trato a los prisioneros de guerra y el uso de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (CICR, 2003).

El DIDH busca que los DD. HH. de todas las personas sean protegidos, para lo cual obliga o vincula a los gobiernos a respetar y hacer respetar estos derechos. El DIDH es aplicable tanto en caso de conflicto como en tiempos de paz, pero como aclara el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, 2003), regula derechos que se ejercen específicamente en tiempos de paz, como el derecho a votar.

El DIH se fundamenta principalmente en los convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales. El DIDH en la Carta de las Naciones Unidas (ONU) y en diversos pactos, como los pactos internacionales de derechos civiles y políticos (1966) y de derechos económicos, sociales y culturales (1966), las convenciones relativas al genocidio (1948), la discriminación racial (1965), la discriminación contra la mujer (1979), la tortura (1984) y los derechos del niño (1989), el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (1981).

Ahora bien, la aplicación de cualquier acuerdo internacional depende, por una parte, de la firma de los Estados, mediante la cual se establece el compromiso de ceñirse al convenio; pero, sobre todo, del proceso de ratificación, en el que el Estado reconoce, por medio de su ley interna, la obligación jurídica de lo acordado internacionalmente. Generalmente, el compromiso de los Estados con los DD. HH. se encuentra en las constituciones, a las que a su vez, acorde a la jerarquía normativa de Hans Kelsen, deben someterse las leyes, los decretos y otras ordenanzas o normas que emita el Estado en mención (Galindo Soza, 2018). De esta manera, los Estados, tras firmar los convenios, deben incluirlos en su normatividad jurídica para cumplir tanto a nivel internacional, como con las obligaciones domésticas en materia de derechos humanos.

No obstante, el sistema internacional es un sistema anárquico en el que los Estados actúan basados en sus intereses, los cuales pueden estar alineados o no con los derechos humanos.

Al respecto, Robert O. Keohane y Joseph Nye (1973), formularon la teoría de la interdependencia compleja. En ésta, afirman que, ya que el sistema internacional es anárquico, los Estados actúan acorde a sus propias capacidades, las cuales influyen en si pueden asumir o no los costos de ciertas acciones.

En este sentido, los Estados con mayor poder tienen una mayor libertad para llevar a cabo sus agendas de política exterior, en tanto que los países con menores capacidades deben alinearse a otros actores del sistema internacional para perseguir sus intereses. Keohane y Nye (1973) también estudiaron la importancia de los organismos intergubernamentales (OIG) como lo son la ONU, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR); plantearon que los OIG tienen un papel en el sistema Internacional y que el Estado no es el único actor, aunque sí el más relevante en la arena global.

Para los autores mencionados, los OIG son fundamentales para mitigar la anarquía puesto que, si bien no son un gobierno global, sí generan canales de cooperación y confianza que permiten predecir de una mejor forma cómo actuarán los otros Estados y que reducen costos de información, entre otros, lo cual facilita la resolución pacífica de diferencias entre actores del sistema internacional.

Así las cosas, el marco normativo de los DD. HH. y el DIH toma sentido solamente cuando es respetado por los Estados que conforman el sistema internacional y es vulnerable respecto a los Estados que ostentan mayor poder, pues por ello podrán hacer frente a las consecuencias en caso de no firmar y ratificar los acuerdos mencionados, o de incumplirlos así los hayan ratificado. En otras palabras, el nivel de obligatoriedad de los Estados a los DD. HH. y el DIH se puede ver comprometido dependiendo del poder y de las capacidades.

De la misma forma, los Estados que tienen las capacidades y la voluntad pueden intervenir cuando un Estado o la contraparte en un conflicto está violando los DD. HH. y el DIH. Esta intervención se basa en la responsabilidad de proteger. Acorde a Vallejo Franco (2018), dicha responsabilidad surge del paradigma de seguridad humana, en el que el bienestar de los individuos pasa a ser central y a justificar la intervención en otros Estados, lo cual conlleva a una soberanía responsable que no es inquebrantable.

En consecuencia, los DD. HH. y el DIH funcionan como marcos normativos que pueden ser utilizados por los Estados de una forma consciente y responsable o, por el contrario, ser ignorados por aquellos gobiernos o grupos que tienen capacidades para responder a los costos que esto puede acarrear. Por su parte, las OIG utilizan lo que Álvarez-Calderón, Barón y Monroy (2018) denominan como estrategia del compromiso en la que, por medio de la firma de tratados, se busca obligar a las partes a cumplir con estándares que buscan proteger la vida y la dignidad de las personas.

Los DD. HH. y las estrategias de seguridad nacional

Ballesteros (2016) narra la evolución de las estrategias de seguridad nacional (ESN) a nivel global. Estas no eran comunes al principio del siglo XXI y prácticamente solo EE. UU. contaba con una ESN. Sin embargo, las ESN facilitan la toma de decisiones y la gestión de crisis pues relacionan y priorizan las amenazas, además de establecer los recursos con los que se cuenta.

Dependiendo del país y de los retos que enfrenta, las ESN tienen un enfoque doméstico o internacional. Sin embargo, independientemente del enfoque que tengan, pueden y deben construirse basadas en los marcos normativos de los DD. HH. y el DIH. Ahora, las ESN no son leyes y, por lo tanto, no son vinculantes u obligatorias. Las ESN son la forma en la que los países relacionan medios y modos para lograr sus intereses o fines, de modo que enfrenten los factores de inestabilidad que pueden ser clasificados como peligros, riesgos o amenazas, dependiendo de su inminencia y de la voluntad y la capacidad del enemigo.

Burke-White (2004) realiza un análisis de la relación de los DD. HH. con las ESN en EE. UU. y genera con ello lineamientos para los Estados que tienen sus estrategias enfocadas al entorno nacional o internacional. El autor señala que históricamente se ha percibido la seguridad nacional como contraria a la protección de los derechos humanos, lo cual hace que los tomadores de decisiones traten estos temas como objetivos mutuamente excluyentes. Esto implica que se puede llegar a justificar una subordinación de los DD. HH. a la seguridad nacional, o viceversa, lo cual Burke-White argumenta como innecesario y cuestionable desde el punto de vista estratégico.

Para Burke-White (2004) existe una relación directa entre los países que son respetuosos de los derechos humanos con los que buscan una resolución pacífica de los conflictos en la arena internacional. El autor sustenta que:

- 1) Los Estados que sistemáticamente abusan los derechos humanos a nivel doméstico tienen mayor posibilidad de generar una agresión a nivel internacional.
- 2) Los Estados con estadísticas buenas o promedio tienen poca probabilidad de generar una agresión a nivel internacional.
- 3) Los Estados respetuosos de los derechos humanos pueden participar en intervenciones internacionales (usualmente en conformidad con el derecho internacional) para proteger los derechos humanos de los ciudadanos de un Estado que abusa sería y sistemáticamente los derechos de sus propios ciudadanos (Burke-White, 2004, p. 254, traducción propia).

Lo anterior tiene sentido al revisar la diferencia de una cultura de derechos y libertades, contrastada con una cultura autoritaria. La primera basa su legitimidad en la sumisión de los gobernantes y ciudadanos a la ley, lo que conlleva la búsqueda de consensos, la rendición de cuentas, la vigilancia y supervisión mutua y una cultura de legalidad. En la segunda, los

gobernantes pueden cambiar la ley y hacerla cumplir por medio del terror, por lo que dependiendo de los intereses que persigan pueden justificar los ataques contra su propia población y contra otros países en el sistema internacional.

El autoritarismo, por su parte, puede ser justificado cuando la gobernabilidad enfrenta desafíos graves. Este es el caso de algunos Estados que cuentan con una gran población en un territorio extendido. Una población vasta exigirá una economía fuerte, con un nivel de estabilidad que permita que las personas se desarrollen con un acceso, aunque sea mínimo, a servicios esenciales como la salud, los servicios sanitarios y la educación. Por ello, estos Estados pueden tener una cultura estratégica que exija un liderazgo fuerte que no se mida por los modos sino por los fines alcanzados. En estos casos, la legitimidad se basa más en la eficacia que en la legalidad, siendo en gran manera un tipo de legitimidad carismática según la clasificación de Weber¹.

Este no es el caso de países en los que el respeto a las libertades y los derechos es costumbre, pues para que los líderes puedan mantenerse en el poder deben construir una legitimidad de tipo racional, en la clasificación weberiana. Para ello, no solamente deben lograr lo propuesto con los recursos disponibles (eficacia) sino que deben tener unos modos y métodos que guarden armonía con los fines elegidos. Esto es, para proteger a la población interna no se puede atacar otra población, pues ello podría significar una derrota en el ámbito de la opinión pública, como sucedió en el caso de Vietnam.

Así las cosas, los países respetuosos del derecho y la ley deben construir sus políticas exteriores y estrategias de seguridad nacional basados en una legitimidad racional, comprendiendo que la forma en la que ejecutan los planes es tan importante como los objetivos que se buscan. En tal sentido, acorde a Burke-White (2004), este criterio afecta la priorización de los países que representan una mayor preocupación y dirige las políticas que se seguirán en estos lugares, pues se dará mayor prioridad a los países que tienen un sistema de DD. HH. inestable, buscando generar en ellos gobernabilidad y gobernanza.

De la misma forma, el autor señala que la armonización entre los DD. HH. y las ESN puede facilitar alianzas que se dirijan a la construcción de un mundo más seguro por medio de la mejora de las condiciones de vida de habitantes de Estados autoritarios para prevenir agresiones internacionales y el uso de armas nucleares. Esta es una manera de construir tejido social trabajando directamente con las comunidades que a su vez son víctimas de los gobiernos que las dirigen.

Estas ideas han sido ejecutadas, entre otros, por el general David Petraeus (Real Instituto Elcano, 15 de enero de 2015) basado en autores como Robert Thompson (Miron, 2019),

1 Para mayor información respecto a Weber, revise Martínez-Ferro (2010).

cuyas ideas contra la insurgencia se fundamentan, en parte, en el trabajo con la sociedad y el respeto a las libertades (Thompson, 1966). En su estrategia *The Surge*, liderada en Irak y Afganistán, el general ordenó a las tropas vivir con las comunidades para generar lazos de confianza, buscar reconciliación con reclutados en células terroristas y hacer inteligencia para usar el poder duro contra los líderes de estos grupos. La estrategia tuvo excelentes resultados mientras se usó pues disminuyó la cantidad de ataques al día y mejoró la calidad de vida de los iraquíes (Petraeus, 29 de octubre de 2013).

Dicho esto, para evaluar cómo se integran los marcos normativos de los DD. HH. y el DIH en las ESN, se requiere hacer un recorrido por la evolución del concepto de seguridad y de los DD. HH.

La evolución del concepto de seguridad

Desde el final de la Guerra de los Treinta Años con la firma de la Paz de Westfalia, se generó el Estado moderno, en el que la seguridad del Estado representaba la seguridad del individuo y de la nación. Esta concepción de seguridad se basaba en la protección del territorio y de la soberanía a través del poder militar y económico. Así, el bienestar de la población estaba intrínsecamente relacionado con la supervivencia del Estado e incluso su crecimiento por medio de la anexión de territorios útiles para la explotación de las materias primas necesarias para mantener el comercio fluyendo.

No obstante, como narra Ballesteros (2016) a partir de las dos guerras mundiales se ha dado una evolución del concepto de seguridad hasta llegar a lo que hoy se conoce como seguridad multidimensional. A partir de los grandes hechos bélicos entre 1914 y 1945, se produjo una búsqueda constante de la paz que permitió la construcción de la liga de las naciones y, posteriormente, de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Estas organizaciones se basaban en el concepto de seguridad colectiva, en la que todas las naciones se unen contra el agresor, quien quebrante el Derecho Internacional.

Tras ello, con la Guerra Fría, los países europeos buscaron la distensión entre la URSS y EE. UU. fundando la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) en Helsinki, en 1973. Este sería un antecedente para la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), fundamentado en lo que hoy se conoce como seguridad integral. En Europa, Olof Palme renovó su visión de la seguridad, hablando sobre seguridad común, antecedente de la seguridad humana. En esta concepción, la seguridad debía ir más allá de la protección de los Estados para enfocarse en el bienestar y el desarrollo del individuo.

De la misma forma, Europa vio nacer un homónimo de la seguridad común, basada en la protección y defensa común de los Estados que hacen parte de la Unión Europea. Esta se ve reflejada hasta la actualidad en la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), bajo la que

se han generado mecanismos de gestión de crisis, una fuerza de policía europea y un marco ideológico común. Por otro lado, se tiene la seguridad cooperativa, la cual incluye a actores no estatales; y algunas visiones de seguridad democrática, entre las que se encuentra la de Honduras con la búsqueda de subordinar el poder militar al poder civil (Ballesteros, 2016).

Respecto a América, como se verá más adelante, las concepciones fundacionales son la seguridad multidimensional y humana; basándose en el Sistema de Seguridad Colectiva de Naciones Unidas (ONU) y el Sistema de Seguridad Regional de la Organización de Estados Americanos (OEA) (Soto Muñoz, 2009). Lo anterior teniendo en cuenta que por mucho tiempo el continente estuvo basado en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la Junta Interamericana de Defensa (JID), que como argumenta Soto Muñoz (2009), no fueron tan efectivas como las misiones de paz de la ONU en conflictos como el guatemalteco o el nicaragüense.

Las generaciones de los DD. HH.

Para visualizar la evolución de los DD. HH. se analizan las cuatro generaciones de los derechos humanos. Esta clasificación fue propuesta por Karel Vasak y originalmente solo incluía tres generaciones (Domaradzki, Khvostova y Pupovac, 2019). La primera se refiere a los derechos de defensa de las libertades (Pérez Luño, 2013) e incluye los derechos civiles y políticos. Estos derechos se incluyeron en la Constitución de los Estados Unidos, y fueron el baluarte de la revolución francesa y de las independencias en América.

La segunda generación de derechos son los derechos económicos, sociales y culturales, y son denominados como los derechos de participación (Pérez Luño, 2013). Estos tomaron importancia tras la Revolución mexicana y aparecen en las constituciones junto con los derechos de tercera generación, la cual reúne derechos colectivos como son los “derechos relativos al medio ambiente, la calidad de vida, la paz, la libertad informática, la ciber ciudadanía, o las garantías en la esfera biotecnológica” (Pérez Luño, 2013, p. 175).

Los derechos de cuarta generación, de acuerdo con Bailón Corres (2009), son respuesta a un reconocimiento a los pueblos indígenas y americanos, en lo que refiere a su autodeterminación, identidad y costumbres. Se encuentran en la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU y algunas constituciones del continente, como la boliviana, los tienen incluidos.

Por otro lado, respecto al DIH, las leyes de la guerra han estado siempre presentes desde la antigüedad; ejemplo de ello son Las seis enseñanzas secretas de Tai Kung, que ordena “no mates a los que se rinden ni masacres a los que se ha hecho prisioneros” (Kung, 2004). Sin embargo, el DIH se formaliza a partir de la reflexión de Henry Dunant en *Recuerdo de Solferino* (2017), cuya primera publicación en 1862 motivó la creación del Comité

Internacional de la Cruz Roja. A partir de allí se comenzaría la consolidación de los convenios de Ginebra y los protocolos ya mencionados.

Seguridad humana y seguridad multidimensional

Acorde a lo expuesto anteriormente, se puede afirmar que la seguridad ha tenido un desarrollo dirigido cada vez más hacia el individuo, en tanto las cartas de derechos se han ampliado progresivamente y han visibilizado diversas problemáticas. Así, en 1994, con base en las ideas de Olof Palme, se conceptualizó en el marco de las Naciones Unidas la seguridad humana, mediante la cual se busca que el individuo se encuentre libre del temor y de la necesidad, pues se entiende que es necesario protegerle de amenazas crónicas y amenazas súbitas o repentinas.

Las amenazas crónicas son las que se relacionan con la calidad de vida de los ciudadanos, como el acceso a la salud, a servicios públicos, al agua, a la educación, y con sus derechos civiles y políticos, de modo que dichas amenazas se relacionan con la gobernabilidad, la gobernanza, la transparencia e institucionalidad de los Estados que habitan. Por otro lado, las amenazas súbitas son aquellas que generan un cambio inesperado en la cotidianidad, como el terrorismo, las pandemias, los desastres naturales o la guerra.

Por ello, la seguridad humana tiene en cuenta siete dimensiones para proteger la integridad del ser humano, incluyendo la seguridad económica, ambiental, alimentaria, sanitaria, social, personal y política. Estas dimensiones de la seguridad humana se relacionan profundamente con las diversas generaciones de los DD. HH. que se analizaron anteriormente, pues tienen en cuenta al individuo y a la dignidad que merece por el simple hecho de ser humano.

Ahora bien, la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración de las Américas, firmada en 2003 en México, posiciona a la seguridad multidimensional como la visión oficial de la seguridad del continente. Esta incluye tres paradigmas de la seguridad: el primero, la seguridad humana con las siete dimensiones ya mencionadas; el segundo, la seguridad pública, la cual hace referencia a la convivencia pacífica de los habitantes de un mismo Estado; y tercero, la seguridad colectiva, la cual busca proteger la seguridad nacional a través de las alianzas hechas en el continente.

Con el paradigma de la seguridad multidimensional se busca hacer frente a las amenazas tradicionales, mediante la protección de los derechos básicos a la vida, la propiedad y la libertad, pero también se abarcan amenazas nuevas tales como el crimen organizado transnacional, que afecta derechos dentro del espectro de las cuatro generaciones. Acorde a Soto Muñoz, la seguridad multidimensional tiene en cuenta: amenazas “duras” a la seguridad, amenazas de origen social, amenazas provenientes de la naturaleza y la salud, amenazas generadas por

crimen organizado, amenazas provenientes de las TIC, amenazas del transporte de productos peligrosos y amenazas por eventuales posesiones de armas de destrucción masiva en manos de particulares o terroristas (2009).

Como se evidencia, la seguridad multidimensional comprende un gran abanico de amenazas que tienen en cuenta varios factores. Se consideran, entre otros, los factores de inestabilidad generados por la globalización y la facilidad que esta genera para el crimen; las demandas de una sociedad cada vez más expuesta a múltiples canales de información; los peligros que pueden llegar a representar las nuevas tecnologías; las crisis que pueden producirse a partir de cambios en la naturaleza, o de su mal uso; y la creciente exigencia de las sociedades hacia sus gobiernos de responder a todos los derechos ya normativizados en las jurisdicciones domésticas e internacional.

Así las cosas, tal y como lo plantean Enseñat y Berea (2012), las ESN buscan proteger los intereses nacionales de un Estado en cuanto a su territorio, su población y su gobierno, de modo que respondan a las amenazas contemporáneas en un ambiente en el que la legitimidad y la opinión pública son esenciales para mantener el poder necesario para ejecutar cualquier estrategia que se establezca.

En este sentido, los Estados han generado mecanismos institucionales que supervisan constantemente la gestión de los gobiernos y su protección a la normatividad de los DD. HH. y el DIH; generalmente estos toman la forma de cortes constitucionales, personerías y defensorías. De la misma manera, hay mecanismos internacionales como la Corte Interamericana de los DD. HH., la cual hace parte de la OEA; la Corte Penal Internacional, creada por el Estatuto de La Haya; la Corte Internacional de Justicia, de la ONU; y organizaciones no gubernamentales como Human Rights Watch y Amnistía Internacional.

No obstante, la efectividad de estos mecanismos depende en gran manera del grado de autonomía que tienen los Estados a los que hacen frente, pues Estados con mayor peso en el sistema internacional pueden hacer caso omiso a regulaciones de los DD. HH. y del DIH, con menores costos o consecuencias que los países que no cuentan con una gran capacidad económica o militar.

Con ello en mente, se procederá a realizar un recorrido corto por las estrategias de seguridad nacional a nivel global y hemisférico, analizando la implementación de los DD. HH. y el DIH por los países que componen el Consejo de Seguridad de la ONU (China, EE. UU., Rusia, Inglaterra y Francia) y algunos países del continente (Venezuela, Perú y Brasil).

Las estrategias de seguridad nacional a nivel global y hemisférico

China

El enfoque de China hacia la visión global y los regímenes multilaterales que aportan a la construcción de los derechos humanos han creado una adhesión generalizada. Desde el ámbito internacional, este país se ha apegado a normativas conjuntas como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La adopción de estos va ligada con sus políticas internas, debido a que ha adoptado las pautas internacionales de protección en su sistema jurídico nacional. No obstante, para China la mayor prioridad es el mantenimiento del régimen del Partido Comunista chino (Álvarez-Calderón y Fernández-Osorio, 2019). Por ello, la ley y las instituciones encargadas no poseen poder suficiente para proteger el área de derechos humanos, entendiendo que esta temática es políticamente sensible (Williams, 2020).

Incluso la revisión del contexto nacional chino asegura la incursión de un panorama desalentador, teniendo en cuenta la perpetración de abusos masivos a los derechos humanos, incluyendo acciones de reducción forzosa de la población tales como la esterilización forzada, el aborto forzado y demás políticas coercitivas de planificación familiar. Cada uno de estos escenarios puede ser concebido bajo la normatividad de las Naciones Unidas como actos de genocidio, teniendo en cuenta la Convención para la Prevención y Sanción del Crimen de Genocidio, la cual fue ratificada por este país (Williams, 2020).

La reaparición que ha desarrollado China como potencia mundial ha puesto al país en la mira global. La especulación del poderío chino sobre ámbitos como el enfocado en los derechos humanos ha dejado en duda su comportamiento en el sistema internacional. Sus acciones de protección a los DD. HH. y al DIH no han dejado resultados positivos, incluso se ha reconocido una reacción fuerte por parte de Pekín durante los momentos en los cuales ha sido cuestionada con respecto a su desarrollo político o sus prácticas internas de poderío gubernamental. Aun así, su participación en el sistema internacional de derechos humanos sigue latente, sin importar su denominación de “potencia insatisfecha”, la cual se encuentra en el proceso de remodelar el orden internacional (Sceats y Breslin, 2012).

Estados Unidos

Para Estados Unidos, los objetivos fundamentales de su desarrollo nacional deben ir direccionados hacia el fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos y la gobernanza; asimismo, determina que reconocer los derechos humanos implica proteger los valores de

los ciudadanos estadounidenses. Los dirigentes norteamericanos afirman que la incapacidad de un gobierno débil o ilegítimo para gestionar un conflicto o resistir a las crisis naturales y económicas puede conllevar a un retroceso sustancial de los logros de desarrollo; a su vez, se considera un espacio influenciado por temáticas de corrupción y captura de los beneficios del Estado por parte de las elites de la nación (USAID, 2013).

Estados Unidos adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamando a través de la Carta de las Naciones Unidas la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, protegiendo los derechos de la ciudadanía (Cox, 2008). Como miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), este país debe demostrar que sus prácticas a favor de la protección de los derechos humanos son supervisadas por diversos mecanismos internacionales, los cuales aceptarán cualquier tiempo de queda individual; esto promueve el cumplimiento de las leyes y la supervisión de los mecanismos de denuncia individual de derechos humanos (IJRC, 2013).

A pesar de la proclamación a favor del respeto por los derechos humanos, Estados Unidos también ha presentado críticas por su comportamiento hacia personas extranjeras e incluso estadounidenses por su condición racial. A nivel internacional, EE. UU. ha tenido que enfrentar críticas por discriminación racial en contra de los afroamericanos, quienes viven en un panorama de discriminación constante. La condición de país desarrollado y su poderío global han puesto a este país en un gran reto por fortalecer y demostrar el cumplimiento de los derechos con el resto del mundo. Aun así, ha tratado de inmiscuirse en las diversas problemáticas a nivel global en torno a los derechos humanos y el DIH, incluso reafirmó su papel como defensor principal de responsabilidad por los crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad, rechazando cada una de esas prácticas (OAS, 2004).

Rusia

Desde el ámbito constitucional, establecido en 1993, este país ha determinado una estrategia direccionada hacia la protección de los principios y las normas de derechos generalmente aceptada a nivel internacional. Rusia ha ratificado que la firma de un tratado internacional implica el cumplimiento de la normativa al margen de la ley, correspondiente a medidas de protección establecidas en el sistema jurídico nacional. Desde el nivel teórico, aboga por la protección internacional de los derechos humanos; incluso, desde 1949, hizo parte de los cuatro Convenios de Ginebra y de este modo se mostró al mundo como promotor de los derechos humanos en la región.

En este orden de ideas, Rusia, a nivel internacional desde la firma de tratados internacionales, se ha mostrado al mundo como promotor y protector de los derechos humanos. No obstante, los reportes internacionales sobre la Federación Rusa frente a Ucrania dejaron un panorama desalentador, puesto que este país demostró no respetar las barreras de

control, pues no evitó su contacto con la población civil. El Ejército ruso provocó situaciones devastadoras que han deteriorado los derechos humanos en la región, teniendo en cuenta las consecuencias de todo esto: miles de civiles muertos y heridos, destrucción masiva de infraestructuras y viviendas, detención arbitraria y desaparición forzada, tortura y malos tratos, entre otros (UN, 2022).

A su vez, organizaciones locales y activistas de derechos humanos han denunciado otras numerosas violaciones del DIH y de los DD. HH., dentro de las cuales se incluyen: impedir el acceso por parte de la ayuda humanitaria a los civiles necesitados; el uso de bienes culturales con fines militares y como lugares en los cuales se han cometido actos en contra de los derechos humanos, como centros de detención *ad hoc*; perfidia o capacidad del engañar al enemigo ganándose su confianza; uso de trampas explosivas; violaciones a los derechos a la igualdad y a la no discriminación, a la libertad de asociación, libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, entre otros (Global Rights Compliance, 2021).

La imagen internacional de Rusia no es suficiente para ocultar su incapacidad por retener los problemas en la aplicación del DIH, lo que refleja un conjunto amplio de problemáticas relacionadas con el deficiente sistema político del país a favor de la población civil y el control parlamentario sobre el poder Ejecutivo (Makarychev, 2012).

Inglaterra

Durante noviembre del año 2011, la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos instauró un proceso revisorio con respecto a la protección humanitaria en Inglaterra, desde el Instituto de Investigación sobre Derechos Humanos y Justicia Social de la Universidad Metropolitana de Londres, enfocado en indagar acerca del funcionamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo; el objetivo estuvo enfocado en proporcionar información de calidad acerca de los principales responsables en los procesos de toma de decisión, en el que fue posible determinar cuáles son las pautas bajo las cuales se deben analizar los procesos de cumplimiento a los derechos humanos en este país.

En primer lugar, es necesario considerar la obligación de respetar los derechos, el derecho a la vida, la prohibición de la tortura, las penas o los tratos inhumanos y degradantes; a su vez, se resalta el derecho al juicio, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, entre otros (Donald, Gordon y Leach, 2012). El Consejo de Derechos Humanos se establece como el primer foro intergubernamental de la ONU sobre los derechos humanos, el cual destaca que cada uno de los derechos establecidos por el país a nivel interno ha recibido una actitud de respeto y concordancia con lo estipulado para la protección de estos. Reino Unido ha asumido un papel de liderazgo en la región, principalmente frente a las situaciones de Siria y Sudán del Sur, apoyando la priorización del establecimiento de derechos ante condiciones de esclavitud moderna (House of Commons - Foreign Affairs Committee, 2018).

Sin embargo, existen acusaciones hacia Inglaterra en las cuales se afirma que este país estuvo implicado en la protección de Arabia Saudí y Baréin, por lo que se ha solicitado a la nación la recolección de pruebas que logren evidenciar los actos a favor de los derechos humanos, con el fin de conservar su rol de pioneros en la protección de estos (House of Commons - Foreign Affairs Committee, 2018). Es importante reconocer que Inglaterra se diferencia de otros países en cuestiones de derechos humanos y DIH, puesto que no ha promulgado ninguna declaración constitucional escrita en la cual aborde la temática de DD. HH. De hecho, el derecho inglés afirma que los individuos pueden hacer lo que quieran, siempre y cuando sus acciones no sean contrarias a la ley. Dentro de los factores fundamentales para tener en cuenta sobresale el hecho en el cual Reino Unido expone el derecho a la libre expresión como ilimitado, salvo que exista alguna restricción positiva al caso (Slynn, 2004).

Francia

La estructura gubernamental francesa se encuentra determinada por una democracia constitucional multipartidista, la cual presenta ciertas problemáticas contra los derechos humanos a nivel nacional. En primer lugar, es necesario reconocer la violencia contra periodistas, la existencia de leyes penales de difamación, la violencia motivada por el antisemitismo y los delitos que implican violencia contra los musulmanes, minorías étnicas, lesbianas, gays, bisexuales y transexuales. El Gobierno nacional toma medidas de manera constante para responder a las problemáticas planteadas, sin embargo, los procesos de investigación, procesamiento y castigo no han logrado superar la impunidad generalizada de los casos (United States Department of State, 2021b).

En este sentido, se ha reconocido el papel activo de Francia por fortalecer de manera constante el Consejo de Derechos Humanos como principal órgano intergubernamental para promover y proteger los derechos humanos. Su rol ha estado construido desde el desempeño de mandatos de manera consecutiva, desde los cuales el Gobierno nacional se involucra en los aspectos de protección y promoción de los derechos humanos. De hecho, uno de los sus objetivos principales ha sido desempeñar un papel clave en la lucha contra todas las formas de discriminación, estructurando los siguientes compromisos (France Diplomacy, s.f.):

- Fortalecer las vertientes y los movimientos a nivel internacional, teniendo en cuenta los derechos de las mujeres y la eliminación de formas de violencia y discriminación en diversos sectores; es necesario asegurar la implementación de las resoluciones enfocadas en mujeres, paz y seguridad.
- Seguir el compromiso de los derechos del niño, luchando contra la utilización de niños en los conflictos armados.

- Promoción de los procesos de libertad de opinión y expresión, apoyando acciones de los defensores de los derechos humanos en la sociedad civil, desde contextos de manifestaciones de tipo pasivo.
- Alentar de formas dinámicas la participación de los Estados para luchar en contra de la detención arbitraria, la tortura y la desaparición forzosa, ratificado desde la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, entre otros factores que fortalecen su rol internacional.

Venezuela

Venezuela ha direccionado la construcción de su política de derechos humanos hacia factores de programas y políticas sociales. Durante dos décadas, el Gobierno venezolano se ha encargado de promover programas económicos y sociales destinados a combatir la pobreza y disminuir la brecha de igualdad; sin embargo, en 2016, el Gobierno se declaró en estado de emergencia, factor tras el cual se vieron en aumento las violaciones a los derechos humanos y la falta de control estatal para detener estos escenarios de crisis. La discriminación basada en motivos políticos fue aumentando paulatinamente e incluso la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recibió relatos por parte de mujeres, líderes políticos y religiosos, quienes han presenciado amenazas, torturas y violaciones a los derechos humanos por parte de grupos civiles armados progubernamentales (ONU, 4 de julio de 2019).

La Fiscalía General de Venezuela indico un número de más de 600 personas investigadas por delitos relacionados con los derechos humanos para 2019. Además, las condiciones se consideraban limitantes, reconociendo que las autoridades venezolanas no daban oportunidad de revisar y analizar la situación frente a las peticiones de las Naciones Unidas. Esto conlleva a enlistar una serie de preocupaciones para la implementación de los derechos humanos y el DIH en este país, entre ellas:

- Las instituciones policiales de Venezuela, incluidos fiscales y tribunales, parecen haberse politizado mucho en los últimos años.
- No se han encontrado indicios de investigaciones creíbles sobre tortura, que destaca como delito sistemático.
- Las pruebas de condenas por los homicidios ilegítimos cometidos por las Fuerzas de Acción Especial de la Policía y Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas no cuentan con pruebas suficientes para determinarse como crímenes de lesa humanidad (Valiñas, Cox Vial y Seils, 2019).

Estos crímenes repetitivos, los cuales tienen una barrera gubernamental para ser identificados y comprobados a profundidad, crean un obstáculo que retiene el libre flujo de derechos en la sociedad. De hecho, el problema social que genera el no reconocimiento de los derechos afecta el bienestar de la población civil.

Perú

Perú ha demostrado una implementación directa de políticas a favor del libre desarrollo de los derechos humanos; de hecho, es posible resaltar un factor particular en sus políticas de implementación y protección: la no discriminación. Las personas o grupos que sufren algún tipo de discriminación directa o indirecta, o desde múltiples formas, tienen derecho a reclamar bajo el principio de la igualdad y no discriminación reconocido en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, lo que resalta su relevancia en los objetivos globales de protección humana internacional (UN Peru, 2021).

Las instituciones de derechos humanos en Perú han demostrado un progreso acelerado. A nivel de políticas públicas, es posible reconocer el Plan Nacional de Derechos Humanos como una herramienta estratégica del poder Ejecutivo, el cual vincula sus metas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU y las recomendaciones de protección por parte de organismos internacionales, incluyendo la participación, por primera vez, de personas de la comunidad LGTBIQ+, defensores de derechos humanos y trabajadores domésticos, como grupos de protección especial (UN Peru, 2021).

A nivel nacional, las empresas locales han tomado como base preceptos internacionales para la protección de los derechos humanos relacionados con operaciones empresariales y han ofrecido la construcción de espacios de diálogo y compromiso desde foros entre las múltiples partes interesadas; de hecho, este factor se ha convertido en una Guía País con proyección externa (The Danish Institute for Human Rights y Socios Perú, 2017). Cada una de estas proyecciones y estrategias se fortalecen teniendo en cuenta los tratados internacionales que ha firmado el país para la protección de los DD. HH. y el DIH: la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (IJRC, 2018).

Brasil

El escenario de Brasil se ha caracterizado por presentar problemáticas diversas con respecto a los derechos humanos. Entre las situaciones que sobresalen es posible incluir: asesinatos

ilegales o arbitrarios por parte de la policía, condiciones carcelarias duras y, algunas veces, mortales, detenciones arbitrarias, violencia periodística, actos de corrupción generalizados por parte del Gobierno, falta de investigación y rendición de cuentas por la violencia contra las mujeres, amenazas a activistas de derechos humanos y medio ambiente, entre otros. Además, vale la pena resaltar que estas situaciones se han quedado en largos procesos de impunidad y falta de responsabilidad de las fuerzas de seguridad, de tal suerte que los procesos judiciales se han vuelto ineficaces (United States Department of State, 2021a).

Los procesos de discriminación y violación de los derechos humanos en Brasil han tenido una connotación histórica. Los afrodescendientes se han visto afectados por la discriminación estructural desde hace algunas épocas. La percepción de ver a este grupo poblacional como personas subyugadas se ha convertido en algo característico en medio de la población brasileña. Estos fenómenos de discriminación y violación de los derechos humanos han contribuido a la creación de estereotipos raciales que someten a las personas a niveles inaceptables de desigualdad (IACHR y OAS, 2021).

De acuerdo con el derecho internacional, la responsabilidad de Brasil y demás países que adoptaron sistemas de protección a los derechos humanos, se basa en garantizar los derechos humanos desde el Estado nacional. El Estado federal de Brasil hace un uso constante de sus sistemas de control de orden público, de la administración judicial y del sistema penitenciario, lo cual evidencia una inacción gubernamental. De hecho, el sistema de protección de los derechos humanos del Gobierno brasileño se ha enfrentado a la paradoja de adquirir la responsabilidad, pero no los medios para actuar (Pinheiro, 1998).

La inacción de los autores estatales en Brasil ha generado que la violencia, los procesos de discriminación y demás acciones en contra de la libertad de derechos se lleven a cabo en un escenario ameno, incluso puede causar el aumento desconcertado de las actividades criminales al ignorar la aplicación de los convenios internacionales, los cuales están instaurados para la protección social a favor de una mejora en la calidad de vida y la seguridad nacionales.

Conclusiones

La ratificación de normativas internacionales en torno a la promoción y la protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario no debería considerarse una evidencia para estipular que un país cumplirá a cabalidad los objetivos estipulados. De hecho, existen dos extremos que pueden mencionarse con respecto al escenario analizado.

En primer lugar, los países que son potencias mundiales estarían dispuestos a caer en la violación de los derechos humanos con tal de alcanzar sus objetivos de poder. En segundo lugar, se puede observar otro extremo en el cual los países en vías de desarrollo no han

encontrado la manera de arreglar problemáticas internas, como la corrupción, la violencia ciudadana, la guerra de guerrillas, entre otros, lo cual frena significativamente la implementación de los procesos a favor de los derechos humanos. Aun así, cada país ha logrado demostrar a nivel global que sus estrategias están ligadas a su preocupación por el individuo en un entorno colectivo, más allá de descifrar sus intereses individuales; sin embargo, los escenarios prácticos no permiten visualizar un trabajo conjunto y de responsabilidad sistémica en un panorama global.

Con ello en mente, se requieren sociedades conscientes de sus amenazas como colectivos y gobiernos dispuestos a lograr los intereses de los Estados que representan, junto con el respeto y la garantía de cumplimiento con los DD. HH. y el DIH. Esto no como ideas irreconciliables y opuestas, sino como marcos complementarios que funcionan como dos caras de una sola moneda.

Por medio de la seguridad multidimensional y la seguridad humana, estos marcos se observan como necesarios e innegociables para generar respuestas adecuadas a una ciudadanía compleja, reflexiva y vulnerable, que requiere de un liderazgo fuerte y sometido a la ley, para seguir avanzando y desarrollándose.

Colombia, por su parte, no escapa de estas realidades. Al contrario, debe hacer uso del conocimiento que está a su alcance y de las experiencias que han tenido otros Estados para producir una calidad de vida acorde a su potencial, en medio de un sistema jurídico que permita la libertad y el orden que su escudo señala.

Recomendaciones

Ya analizado el panorama internacional y regional, Colombia, como país privilegiado geográficamente, pero con grandes retos en cuanto a su consolidación como Estado, debe tener en cuenta varios factores respecto a la creación de ESN efectivas que fortalezcan la protección de los DD. HH. y que sigan respetando el DIH.

Hasta el momento, el escenario en Colombia con respecto a la protección de los derechos humanos y la propagación de medidas que implementen el DIH tiene diversos retos. En 2021, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos recibió un reporte informativo acerca del accionar de 100 posibles masacres, de las cuales se han verificado 78 y registrado allí 292 víctimas, que involucran a mujeres, niños, niñas y personas pertenecientes a grupos étnicos (UN, 2021). Incluso la organización internacional reconoce los departamentos específicos en los cuales ocurren este tipo de violaciones, entre ellos Antioquia, Cauca, Nariño y Valle del Cauca. Asimismo, sobresalen actos de desplazamiento forzoso, el cual obliga a las personas a movilizarse por todo el país.

Las violaciones mencionadas anteriormente han sido propiciadas por grupos armados organizados ilegales, los cuales desean adquirir mayor poder de dominio sobre el territorio, instaurando economías ilícitas en las regiones y violentando la calidad de vida de las poblaciones afectadas. En este sentido, se han desarrollado una gran variedad de informaciones de organizaciones y coaliciones colombianas internacionales (incluyendo de las Naciones Unidas), las cuales indican que los procesos de defensa, promoción y protección de los derechos humanos en Colombia no son una tarea fácil; de hecho, son un trabajo peligroso, con el que miles de funcionarios arriesgan sus vidas (Salazar Volkmann, 2010).

La construcción de estrategias y políticas que resguarden los derechos humanos y den cumplimiento a los tratados internacionales se dificulta debido al violento escenario nacional. Los defensores de los derechos humanos han implementado diversos tipos de actividades para proteger estos derechos; no obstante, estos tipos de liderazgo no son totalmente reconocidos y su olvido genera criterios de amenaza hacia ellos por parte de las organizaciones criminales (IACHR y OAS, 2019). Esto, resaltando que desde el contexto colombiano los defensores de derechos humanos han sido un pilar fundamental en el proceso de democratización nacional; aun así, el robustecimiento de la ley debe desarrollar mayores ámbitos de practicidad.

De esta forma, se evidencia una serie de amenazas que afectan derechos reconocidos por la Constitución Política de 1991 y/o por los tratados ratificados por Colombia en DD. HH., reseñados en la siguiente tabla:

Amenaza	Derechos
Ecosistemas criminales	Derecho a la vida, derecho al trabajo, derecho al medio ambiente, derecho a la paz y derechos de las minorías.
Narcotráfico	Derecho a la vida, derecho a la salud, derecho al medio ambiente, derecho a la paz, y derecho a la libertad y seguridad de la persona.
Terrorismo	Derecho a la vida, derecho a la paz, y derecho a la libertad y seguridad de la persona.
Pobreza multidimensional	Derecho a no ser discriminado, derecho a la libertad y seguridad de la persona, derechos de las minorías, derecho al agua y a la alimentación, derecho a los servicios básicos, y derecho al hábitat y la vivienda.
Tráfico ilegal de armas	Derecho a la libertad y seguridad de la persona y derecho a circular libremente.
Guerrillas o grupos subversivos	Derecho a la vida, derecho a la paz, derecho a circular libremente, derecho a la libertad y seguridad de la persona y derechos de las minorías.
Pandemias y/o endemias	Derecho a la salud.
Minería ilegal	Derecho a un medio ambiente sano, derecho a la libertad y seguridad de la persona y derechos de las minorías.
Trata de personas	Derecho a la integridad física, psicológica y sexual.

Para hacer frente a ello, no se pueden separar los DD. HH. y el DIH de las ESN. Al contrario, se requiere comprender que las estrategias de seguridad nacional buscan generar un escenario en el que la justicia y el orden son garantizados, lo cual es favorable para la protección de los derechos de las personas.

Por esto, y debido a la diversidad de las amenazas, se requieren por lo menos cuatro cursos de acción del Estado colombiano. En primera medida, debe crearse y promulgarse una ley de seguridad y defensa que genere lineamientos claros en cuanto al uso de las Fuerzas Militares (FF. MM.) y la Policía Nacional (PONAL), dependiendo del tipo de amenaza. Estos lineamientos permitirán a los gobernantes utilizar el brazo armado del Estado de la manera más eficiente posible sin vulnerar los derechos ni de la población, ni de los seres humanos que conforman las filas de la Fuerza Pública.

Segundo, debe hacerse un mejor uso del Consejo de Seguridad, el cual no solo comprende el Ministerio de Defensa sino diversas entidades estatales que son esenciales para generar estrategias que respondan a todas las exigencias que la seguridad multidimensional propone. Para ello, debe existir mayor periodicidad en las reuniones y una ejecución de planes más proactiva, lo cual puede requerir capacitaciones de parte de tanques de pensamiento de seguridad nacional.

Tercero, se deben seguir actualizando y fortaleciendo los manuales y protocolos de las FF. MM. y de la Policía Nacional. Por ejemplo, el Ejército (EJC) cuenta con un Manual para Asistencia de la Defensa a la Autoridad Civil en donde se estipula el apoyo que este órgano puede prestar en la atención de amenazas que no necesariamente son de naturaleza militar. Ello, considerando que cada vez más las FF. MM. se dirigen a cumplir tareas multimisión, en donde las operaciones se basan en diversas capacidades no siempre relacionadas con la administración de la violencia legítima.

En último lugar, debe protegerse el sistema de justicia en medio de los tratados de paz firmados y por firmar. En cuanto a esto, debe enfatizarse que tanto el DIDH como el DIH, tienen como finalidad la protección del ser humano, pero como la Cruz Roja indica, “algunos tratados de derechos humanos permiten derogar ciertos derechos en situaciones de emergencia pública. Ninguna derogación es permitida en el DIH, porque fue concebido para situaciones de emergencia, específicamente el conflicto armado” (More, 2007, p. 155, traducción propia).

Bajo esta premisa, a la hora de implementar acuerdos de paz “debe enfatizarse que las obligaciones humanitarias no deben ser ignoradas o negociadas para lograr objetivos políticos” (Mack y Pejic, 2008, p. 24, traducción propia). Por ello, con el acuerdo de paz ya firmado con las FARC-EP y la búsqueda de la paz total del presidente actual, Gustavo Petro, se han de tener cuenta dos elementos: 1) el castigo apropiado a los crímenes de guerra y de lesa humanidad; y 2) la apropiada reparación de las víctimas.

“La amnistía está dirigida solo a actos de mera participación en hostilidades, no a crímenes de guerra o a otros crímenes bajo la ley internacional” (Mack y Pejic, 2008, p. 28, traducción propia). Esto implica que el indulto se ha de dar solo a los grupos que cometieron crímenes de rebelión, uso ilegal de armas e incluso narcotráfico, en un marco de conflicto, siempre y cuando se hayan mantenido respetuosos al DIH.

El no hacer cumplir el DIH, el cual acarrea otorgar penas proporcionales, haría que Colombia estuviese incumpliendo sus obligaciones internacionales por omisión. Este elemento de incumplimiento en sí de las penas en cuanto a crímenes graves, se relaciona con las garantías de no repetición en la reparación de las víctimas. Éstas, por el hecho de ser víctimas, tienen derecho a que se le sean concedidas “restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción de garantías de no repetición”, acorde con los principios básicos de la reparación de víctimas (Evans, 2012, p. 37, traducción propia).

Esto tiene que ver con una perspectiva en la que la justicia debe ser sacrificada por la paz. Pero la paz para las víctimas tiene que ver con su acceso a una justicia efectiva, aunque sea transicional. Uprimny y Saffon (2006) argumentan que la impunidad puede incluso extender las consecuencias de la guerra debido a los deseos de retaliación y venganza que se generan en las víctimas. Estos autores indican que un castigo adecuado, por el contrario, trae un cierre a un capítulo significativo de sufrimiento para las personas y envía un mensaje claro de “que los individuos no pueden violar los derechos humanos sin que ello tenga serias repercusiones” (Uprimny y Saffon, 2006, p. 14).

Referencias

- Álvarez-Calderón, C. E. y Fernández-Osorio, A. E. (2019). Gran estrategia en China, Estados Unidos y Rusia. En C. E. Álvarez-Calderón y A. Fernández-Osorio (Eds.), *Hacia una gran estrategia en Colombia, vol. 2: Pensamiento y cultura estratégica en Europa, Asia y Norteamérica: un análisis de sus libros blancos de defensa* (pp. 303-342). Bogotá: Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9789585692879.09>
- Álvarez-Calderón, C.; Barón, P. y Monroy, V. (2018). Poder astuto: estrategia del empleo del poder en el Siglo XXI. En C. E. Álvarez-Calderón y A. Fernández-Osorio (Eds.), *Hacia una gran estrategia en Colombia, vol. 1: La "Gran Estrategia": instrumento para una política integral en seguridad y defensa* (pp. 171-268). Bogotá: Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/https://doi.org/10.21830/9789585692862.04>
- Bailón Corres, M. J. (2009). Derechos humanos, generaciones de derechos, derechos de minorías y derechos de los pueblos indígenas; algunas consideraciones generales. *Derechos Humanos México, Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, 12, 103-128. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r28614.pdf>
- Ballesteros, M. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa de España.
- Burke-White, W. W. (2004). Human Rights and National Security: The Strategic Correlation. *Harvard Human Rights Journal*, 17, 249-280.
- Castañeda, M. (2018). *El derecho internacional de los derechos humanos y su recepción nacional*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos México.
- Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR. (2003). *Derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos. Analogías y diferencias*. Recuperado de: https://www.icrc.org/es/download/file/3649/dih_didh.pdf
- Cox, L. (2008). A movement for human rights in the United States: Reasons for Hope. *Columbia Human Rights Review*, 40, 135-147.
- Domaradzki, S.; Khvostova, M. y Pupovac, D. (2019). Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse. *Human Rights Review*, 20, 423-443. <https://doi.org/10.1007/s12142-019-00565-x>

- Donald, A.; Gordon, J. y Leach, P. (2012). *The UK and the European Court of Human Rights*. Manchester: Human Rights and Social Justice Research Institute y London Metropolitan University.
- Dunant, H. (2017). *Recuerdo de Solferino*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Enseñat y Berea, A. F. (2012). A qué responden las estrategias de seguridad nacional. *Documento opinión Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 31/2012.
- Evans, C. (2012). *The Right to Reparation in International Law for Victims of Armed Conflict*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- France Diplomacy. (s.f.). *France and the institutions protecting and promoting human rights*. Recuperado de: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/human-rights/france-and-the-institutions/>
- Galindo Soza, M. (2018). La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa en la nueva CPE y el nuevo derecho autonómico. *Revista Jurídica Derecho*, 7(9), 126-148.
- Global Rights Compliance. (2021). *The Domestic Implementation of International Humanitarian Law in Ukraine*. Recuperado de: <https://www.asser.nl/media/794633/2021-the-domestic-implementation-of-ihl-in-ukraine-updated.pdf>
- House of Commons - Foreign Affairs Committee. (2018). *Global Britain: Human rights and the rule of law*. Londres: House of Commons Great Britain.
- IACHR y OAS. (2019). *Report on the Situation of Human Rights Defenders and Social Leaders in Colombia*. Washington: Inter-American Commission on Human Rights, Organization of American States.
- IACHR y OAS. (2021). *Situation of Human Rights in Brazil. Inter-American Commission on Human Rights*. Recuperado de: <https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Brasil2021-en.pdf>
- IJRC. (2013). The United States' International Human Rights Obligations. *International Justice Resource Center*. Recuperado de: <http://www.ijrcenter.org/wp-content/uploads/2013/06/U.S.-Human-Rights-Obligations2.pdf>
- IJRC. (2018). Peru Factsheet. *International Justice Resource Center*. Recuperado de: <https://ijrcenter.org/wp-content/uploads/2018/04/Peru-Factsheet.pdf>
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (1973). Power and interdependence. *Survival*, 15(4), 158-165. <https://doi.org/10.1080/00396337308441409>

- Kung, T. (2004). *Las seis enseñanzas secretas* (N. Tucci, trad.). Buenos Aires: Librería Argentina.
- Mack, M. y Pejic, J. (2008). *Increasing Respect for International Humanitarian Law in Non-international Armed Conflicts*. *International Committee of the Red Cross*. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja. Recuperado de: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p0923.htm>
- Makarychev, A. (2012). Civilian protection in Russia: legal issues and political interpretations. *Norwegian Peacebuilding Resource Centre, NOREF, Policy Brief*. Recuperado de: <https://www.files.ethz.ch/isn/156666/718e31eb1732f081f93e26ccd3458da3.pdf>
- Martínez-Ferro, H. (2010). Legitimidad, dominación y derecho en la teoría sociológica del estado de Max Weber. *Estudios Socio-Jurídicos*, 12(1), 405-427.
- Miron, M. (2019). *Counterinsurgency Theory and Practice: From Early Renaissance to Present Day*. Bogotá: Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9789585200890>
- More, E. (2007). International Humanitarian Law and Interventions - Rwanda, 1994. *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, 2(2), 155-172. Recuperado de <https://digitalcommons.usf.edu/gsp/vol2/iss2/5>
- OAS. (2004). *Resolution 2052. Promotion of and respect for international humanitarian law*. Washington: Organization of American States.
- ONU. (4 de julio de 2019). *Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Venezuela insta a adoptar de inmediato medidas para detener y remediar graves violaciones de derechos*. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/es/2019/07/un-human-rights-report-venezuela-urges-immediate-measures-halt-and-remedy-grave-rights>
- Pearson, F. S. y Rochester, J. M. (2000). Breve visión del pasado: el desarrollo histórico del sistema internacional. En F. Pearson y J. Rochester (Eds.), *Relaciones Internacionales: situación global en el Siglo XXI* (pp. 33-70). Nueva York: Mc Graw Hill.
- Pérez Luño, A. E. (2013). Las generaciones de Derechos Humanos. *Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global*, 2(1), 163-196. Recuperado de: <https://periodicos.ufsm.br/REDESG/article/view/10183>
- Petraeus, D. (29 de octubre de 2013). How We Won in Iraq. *Foreign Policy*. Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2013/10/29/how-we-won-in-iraq/>

- Pinheiro, P. (1998). *Democratic consolidation and human rights in Brazil*. Notre Dame, IN: The Hellen Kellogg Institute for International Studies.
- Real Instituto Elcano. (15 de enero de 2015). *David Petraeus: auge y caída de un gran general*. Recuperado de: <https://www.realinstitutoelcano.org/blog/david-petraeus-auge-y-caida-de-un-gran-general/>
- Reyes, E. (2010). Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. *Criterio Jurídico Garantista*, 2, 62-83.
- Salazar Volkman, C. (2010). United Nations registers a critical human rights situation in Colombia. *Peace Brigades International Colombia Quarterly Newsletter*, 15, 3-4.
- Sceats, S. y Breslin, S. (2012). *China and the International Human Rights System*. Londres: Chatham House.
- Sierra-Zamora, P. A.; Fonseca-Ortiz, T. L. y Fernández-Osorio, A. E. (2021). Jus ad bellum, jus in bello, jus ex bello y jus post bellum. En C. A. Ardila-Castro, P. A. Sierra-Zamora y D. Whetham (Eds.), *Ética militar y Fuerza Pública en Colombia: vol. 1: Ética militar y fundamentación profesional: evolución, conceptos y principios*, (25-48). Bogotá: Sello Editorial ESMIC. <https://doi.org/10.21830/9789585377127.02>
- Slynn, G. (2004). The Development of Human Rights in the United Kingdom. *Fordham International Law Journal*, 28(2), 477-499.
- Soto Muñoz, D. (2009). La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica. *Revista Política y Estrategia*, 113, 120-143.
- The Danish Institute for Human Rights y Socios Perú. (2017). *Human Rights and Business Country Guide: Peru*.
- Thompson, R. (1966). *Defeating communist insurgency*. Nueva York: Frederick A. Praeger Publishers.
- UN. (2021). *A/HRC/49/19. Situation of human rights in Colombia*. United Nations High Commissioner for Human Rights.
- UN. (2022). *New report by UN Human Rights shows the shocking toll of the war in Ukraine*. Recuperado de: <https://ukraine.un.org/en/188268-new-report-un-human-rights-shows-shocking-toll-war-ukraine>
- UN Peru. (2021). *United Nations Sustainable Development Cooperation Framework Peru 2022-2026*. Lima: United Nations Peru.

- United States Department of State. (2021a). *Brazil 2021 Human Rights Report*. Recuperado de: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/03/3136152_BRAZIL-2021-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf
- United States Department of State. (2021b). *France 2021 Human Rights Report*. Recuperado de: https://fr.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/50/313615_FRANCE-2021-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf
- Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2006). Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades. *Revista Futuros, IV*(15).
- USAID. (2013). *USAID Strategy on Democracy, Human Rights and Governance*. Recuperado de: <https://2017-2020.usaid.gov/democracy-human-rights-and-governance-strategy>
- Valiñas, M., Cox Vial, F. y Seils, P. (2019). *Taking Venezuela's Human-Rights Crisis Seriously*. United Nations Human Rights Office. Recuperado de: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMV/A_HRC_45_CRP.11.pdf
- Vallejo Franco, B. E. (2018). La seguridad humana y la responsabilidad de proteger. *Equidad y Desarrollo*, 30, 245-269. <https://doi.org/10.19052/ed.5157>
- Williams, R. D. (2020). *International law with Chinese characteristics: Beijing and the "rules-based" global order*. Washington: Brookings Institution y Global China: Assessing China's growing role in the world.

Amenazas contemporáneas para la democracia: la seguridad humana en el Antropoceno

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.04>

*Fabricio Cabrera Ortiz**

*Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda***

*Ricardo García Briceño****

“Los vínculos entre el Estado y el ciudadano se debilitan, la sociedad pierde cohesión y se vuelve líquida” (Bauman y Bordoní, 2016, p. 29).

Introducción

En el año de 1945, el sistema de Naciones Unidas contaba con un grupo de 51 Estados vinculados en calidad de miembros. Con el pasar de las décadas, el número de Estados miembros ha ido en aumento. Esto se explica en razón de los procesos independentistas en diversas regiones del mundo durante la segunda mitad del siglo XX. Por ejemplo, en África y Asia tuvieron lugar movimientos decoloniales que permitieron la formación de nuevas unidades

* Brigadier general de la reserva del Ejército Nacional, profesional en Ciencias Militares, especialista en Relaciones Internacionales y Administración de Recursos Militares, magíster en Estudios Políticos y en Seguridad y Defensa Nacionales y doctor en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General Gutiérrez Mella-do de la Universidad Nacional de España. Contacto: facaor@gmail.com.

** Abogada colombiana, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario (Bogotá). Cidenal 49 de 2022. Actualmente directora del Observatorio Legislativo Compás (Colombia). Fue consejera del Presidente de la República para los Derechos Humanos (desde febrero de 2020 hasta enero de 2022). Contacto: nancypatriciagutierrez@gmail.com.

*** Candidato a doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado, magíster en Relaciones Internacionales, licenciado en Ciencias Religiosas de la Universidad Javeriana y Economista (e) de la Universidad EAN. Es docente facilitador en el pregrado de Relaciones Internacionales de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova, en las asignaturas de políticas públicas con énfasis en seguridad y defensa. Contacto: ricardogarcia.brice@gmail.com.

políticas¹; también se suman los 15 nuevos Estados consecuencia de la disolución de la Unión Soviética en el viejo continente europeo².

Para el año 2019, el número de Estados a nivel mundial oscilaba entre 193 y 206³ (Costa y Tombesi, 31 de mayo de 2019). Para las Naciones Unidas el último Estado incorporado fue la República del Sudán del Sur en 2011; con esto llegó a reconocer 193 países como Estados soberanos (Naciones Unidas, s.f.). Es decir, con sus propias “fronteras y gobierno independiente” (Costa y Tombesi, 31 de mayo de 2019). De forma paralela, el crecimiento de los Estados se relaciona con el aumento en el número de habitantes en el mundo. Según el informe *Perspectivas de la Población Mundial 2022*, la población en el mundo ronda el umbral de los ocho billones de habitantes y llegaría el 15 de noviembre de 2022 a este número (Naciones Unidas, 2022).

En consecuencia, en el contexto de los ocho billones de personas que habitan alrededor de 200 unidades políticas en el mundo, emerge “una nueva generación de amenazas interconectadas que están surgiendo en el nuevo contexto del Antropoceno” (PNUD, 2022, p. 6). Estas son: los inconvenientes de la tecnología digital, los conflictos violentos, las desigualdades horizontales y los desafíos cambiantes a los que se enfrentan los sistemas de atención de la salud (PNUD, 2022). Por lo tanto, en este trabajo se abordan aquellas amenazas que impactan la estabilidad de la democracia.

En el actual contexto, la forma como la ciudadanía se relaciona entre sí y con las autoridades de gobierno es aún más susceptible y vulnerable frente a los diferentes riesgos y amenazas en los entornos sociales, políticos, económicos y ambientales de las sociedades. Como lo señalan Bauman y Bordoni: “los vínculos entre el Estado y el ciudadano se debilitan, la sociedad pierde cohesión y se vuelve líquida” (2016, p. 29). La consolidación de diversos sistemas y tecnologías de comunicación ha producido una expansión ampliada alrededor de la conectividad en el mundo. Esto ha contribuido a la eliminación de barreras para la movilización y construcción de redes, así como a una transformación profunda, acelerada y sin precedentes, de los diversos componentes de las sociedades que experimentan procesos de cambio en sus valores, ideas y prioridades para sus sistemas políticos.

Hoy en día no existen mecanismos y criterios claros para una evaluación ponderada de los efectos de estos sistemas y ecosistemas digitales en los sistemas democráticos. Por ejemplo,

1 La decolonización en el África inició a principios del siglo XX con algunos procesos en Sudáfrica y Egipto. No obstante, fue en las décadas de los años cincuenta al setenta cuando hubo importantes movimientos de emancipación e independencia.

2 Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Estonia, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Letonia, Lituania, Moldavia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

3 Según el informe *World Population Prospects 2022*, se reconocen 237 países o áreas en la actualidad.

la hiperconectividad facilitada por las tecnologías de la comunicación ha permitido la formación de coaliciones internacionales multiactor para la resolución de problemas globales como el cambio climático o la reciente pandemia del COVID-19. No así, al mismo tiempo ha potencializado el crecimiento y la difusión de movimientos nacionalistas, populistas, antidemocráticos y xenófobos, con los cuales se socava la legitimidad de los Estados-Nación.

En ese sentido, la democracia en el siglo XXI se enfrenta a riesgos y amenazas para su desarrollo en un entorno dinámico de hiperconexión. Esta concepción es relevante debido a que las estrategias de seguridad deben analizar cómo factores internos en las sociedades operan como catalizadores de los riesgos y amenazas que no parecen ser previsibles a simple vista. La protección de la democracia requiere no solo de la identificación de peligros externos, sino también de alteraciones que se van conformando y consolidando silenciosamente al interior de las sociedades. En razón de lo anterior, el objetivo del presente artículo es analizar cómo se configura un nuevo grupo de riesgos y amenazas para la estabilidad de la democracia y la necesidad imperante de abordarles desde nuevas perspectivas.

Para alcanzar tal fin, este artículo se divide en cinco partes. La primera abarca los marcos conceptuales de la seguridad humana y la seguridad multidimensional como enfoque y método, respectivamente, que sirven de herramientas cognitivas para el abordaje de los problemas complejos contemporáneos a la estabilidad de la democracia. En segundo lugar, se hace un análisis sobre la misma concepción de estabilidad democrática en el contexto actual en América Latina y en particular en Colombia. En la tercera parte, se analiza cómo la composición demográfica de una sociedad puede alterar en el largo plazo los riesgos y amenazas dentro de una sociedad. En cuarto lugar, se abordan las alteraciones en la democracia derivadas de la transición a una sociedad digitalizada. Finalmente, se aportan algunas conclusiones y recomendaciones sobre lo abordado.

Seguridad humana y seguridad multidimensional: nuevas perspectivas para abordar las nuevas amenazas contemporáneas en el Antropoceno

A la luz de este trabajo, en aras de contribuir a la discusión conceptual de lo humano y lo multidimensional del *re-branding* del significado de la seguridad, el cual ha tenido lugar en las agendas académicas y políticas de las últimas tres décadas concretamente, se propone reflexionar sobre lo humano y lo multidimensional como enfoque para analizar la seguridad. Así, la primera parte de este acápite aborda elementos de la seguridad humana como construcción cognitiva para, luego, observar las herramientas y los instrumentos referidos de pensar la seguridad desde lo multidimensional.

En el año de 1994, en el escenario de la gobernanza multilateral, las Naciones Unidas plantearon una nueva racionalidad que transformó la naturaleza discursiva de la seguridad y su puesta en marcha en diversas políticas (Chandler y Hynek, 2011). Este organismo proporcionó un nuevo enfoque: la seguridad humana⁴. Coincidió con los debates mundiales que acompañaron esta década en torno a la seguridad posterior a la finalización de la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética (Wilson y Sherwood, 2000; Wibben, 2004). Como quedó señaló en la resolución 66/290 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la seguridad humana es un enfoque para ayudar a los Estados miembros a identificar y abordar desafíos generalizados y transversales a la supervivencia, el sustento y la dignidad de su pueblo (Abudu, 2020). Este enfoque amplió el rango que abarca las amenazas pues suscribió otras seguridades (alimentaria, salud, medio ambiente, el ser humano, la economía, la comunidad y seguridad política).

La formación de este concepto al interior del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incluyó una lista de temas o ejes que tuvieron en cuenta otras comisiones de la ONU en el contexto de la Guerra Fría y con ello demandó la necesidad de comprender de forma más amplia la seguridad, así como la oportunidad de establecer nuevos mecanismos de financiación para el desarrollo (Bosold, 2011). Así lo señala el PNUD:

[Emergen] nuevos conceptos de seguridad humana que enfatizan la seguridad de las personas, no solo de las naciones y sus territorios. Esto implica acelerar el desarme y hacer recortes de defensa para impulsar el desarrollo humano. Significa un nuevo papel para las Naciones Unidas, interviniendo cada vez más para brindar seguridad humana en áreas como la ex Yugoslavia y en Somalia, donde las personas luchan dentro de los países en lugar de entre países (1993, p. 487, traducción propia).

Como concepto, la seguridad es un valor social, un fin político y también puede ser una herramienta de protección, de reducción del riesgo, para la construcción de certeza y previsibilidad frente a riesgos, peligros y amenazas. Entre la seguridad tradicional y la seguridad humana opera un cambio de enfoque llevando a que el objeto referente de estudio también cambie del Estado al ser humano (Cassotta, Sidorstov, Pursiainen y Goodsite, 2019). En ese sentido, igualmente cambia la pregunta frente a la cual se interpela la seguridad: ¿cuál es el objeto de la seguridad?, ¿qué necesita para sobrevivir?, ¿qué pone en riesgo su existencia?

Ahora bien, si dentro de la concepción tradicional de la seguridad el objetivo primordial es garantizar la soberanía estatal, para la seguridad humana su desafío central es garantizar los derechos fundamentales a cada ser humano, lo cual implica encontrar los agentes que

4 Frente a la discusión sobre la trayectoria de formación de este concepto, puede consultar el trabajo de Chandler y Hynek, 2011.

puedan viabilizarlo (Alkire, 2003). Es decir, garantizar la soberanía de cada ser humano para vivir de forma libre, digna y autónoma.

En consecuencia, el discurso de lo humano en la seguridad refuerza el paradigma de la paz liberal central en la democracia (Bosold, 2011; Reis, 2021). La seguridad humana focaliza su atención en dotar de libertades al individuo, así como también lo hace la democracia. Coinciden en el proceso del “ensanchamiento de las capacidades y libertades de las personas” (Ortega y Font, 2012, p. 170). Esto impulsa una variedad de nuevas agendas y la inclusión de sociedades antes excluidas en los discursos tradicionales de la seguridad, lo que implica una reconfiguración de los sistemas económicos y políticos para el empoderamiento de sus habitantes y la construcción de capacidades humanas y sociales dirigidas a gestar relaciones de interdependencia entre la persona, el planeta y el Estado (Chandler y Hynek, 2011).

A su vez, esto fortalece el vínculo entre seguridad interna y externa que conduce a demandar relaciones de cooperación internacional como planteamiento estratégico fundamental para los Estados. Lo anterior conllevaría la construcción de una arquitectura de la seguridad pensada con actores sociales y civiles, que impulsa agendas de relacionamiento entre las instituciones del Estado y las bases sociales para construir mayores capacidades de empoderamiento social. Del otro lado, con mayor interés y solidaridad de los ciudadanos hacia su entorno y con los suyos, siguiendo a Jessop (2016a), el Estado es una relación social cambiante. Por consiguiente, se está configurando y estructurando en razón y función de la/s sociedad/es que lo integra/n. Por ello, Jessop otorga un mayor acento a la esencia relacional del poder del Estado y su capacidad para proyectar el mismo sobre campos sociales que van más allá de sus propias fronteras institucionales. Este modelo de análisis estatal es denominado por Jessop (2016a y 2016b) como enfoque estratégico-relacional (EER).

Sin embargo, la transición hacia un enfoque antropológico de la seguridad centrada en el ser humano no solamente obedece al aumento exponencial de demandas para garantizar los recursos y el entorno para su supervivencia, sino que, en razón del aumento poblacional mundial y la migración de esta hacia las ciudades, los Estados tienen retos aún mayores para garantizar el acceso y pleno goce de los derechos a sus ciudadanos y habitantes (Alkire, 2003), de modo que este enfoque permite alcanzar los objetivos de la seguridad humana en un contexto plural (Cassotta *et al.*, 2019).

La seguridad humana entonces apunta a desmilitarizar aspectos de la vida o de las sociedades que fueron militarizados como actuaciones principales para la solución de los problemas o amenazas que se abordaron desde la vía militar o de la criminalización. Para Ortega y Font, “ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar ni puede atajarse únicamente con medios militares” (2012, p. 169). Esto pone énfasis en la necesidad de construir capacidades que pongan la vida humana como eje de la seguridad o de las seguridades. En ese

sentido, el informe del PNUD insta a que la seguridad sea una construcción social a partir de la solidaridad.

El Informe aboga por ampliar el marco de seguridad humana frente a una nueva generación de amenazas interconectadas que están surgiendo en el nuevo contexto del Antropoceno. Propone añadir la solidaridad a las estrategias de seguridad humana basadas en la protección y el empoderamiento propuestas en el informe de Ogata y Sen (PNUD, 2022, p. 6).

Este enfoque es coherente con la tendencia internacional por la superación del entendimiento de los riesgos y amenazas a la seguridad desde el ‘paradigma criminal’, junto a las nuevas tendencias académicas de partir del abordaje de los problemas y las inestabilidades democráticas desde una perspectiva multidimensional. Esto implica sobrepasar la barrera de lo militar y policial como primera o única respuesta para atender y superar las amenazas y las inseguridades, el punitivismo y el aumento en la libertad para el porte de armas por cuenta de la ciudadanía.

Sumado a la transformación principalmente en la ampliación de las dimensionalidades de la seguridad, en la primera década del siglo XXI, al interior de la Conferencia de Seguridad en América Latina, se presenta, en el mes de octubre del año 2003, la “seguridad multidimensional” como un nuevo concepto para pensar la seguridad hemisférica y su relación con los cambios que han tenido el mundo y el continente en las últimas décadas. Principalmente, como una respuesta a los atentados terroristas del 9/11.

La declaración de la OEA en 2003 planteó entonces la seguridad multidimensional como un nuevo elemento y enfoque para la seguridad en América Latina y llevó a la creación de la Secretaría Multidimensional de la OEA en 2005. Bajo este enfoque se incluyen las amenazas no tradicionales como la migración ilegal y el tráfico de personas, las organizaciones multicitrimen y de crimen transnacional, los riesgos a la salud, los desastres naturales, la violación a los derechos humanos, el tráfico de armas y de drogas, los delitos cibernéticos, entre muchas otras amenazas.

Desde este enfoque se pensó que muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica, demandan la necesidad de nuevas aproximaciones para su análisis. Por ejemplo, el problema transnacional de la producción y el tráfico de drogas que requiere una cooperación hemisférica apropiada. De este modo, dicha propuesta ha sido materializada como el modelo de seguridad multidimensional, el cual está integrado por cuatro vectores: la defensa nacional, la seguridad democrática, la seguridad humana y la seguridad cooperativa (Escuela Superior de Guerra, 2019).

En primer lugar, las respuestas a las amenazas a la seguridad multidimensional deben involucrar tanto a las instituciones estatales como a la sociedad civil. Este enfoque pone mayor

atención en la cooperación entre las instituciones centrales del Estado (gobierno elegido, instituciones públicas y agencias estatales) con los gobiernos locales y la sociedad civil. La seguridad multidimensional no descansa solamente sobre la idea de ver más variables de problemas organizados en diversas categorías. Esta implica una comprensión sistémica de cada problema desde un enfoque de multicausalidad y, por ende, su abordaje y posible mitigación desde diferentes mecanismos y tratamientos (Richards, 2012). Por lo tanto, la noción de seguridad humana y multidimensional debería abarcar la seguridad de manera holística y, a su vez, demanda que el conjunto de reglas y estrategias que aborda y guía la seguridad cubra no solo las amenazas y los conflictos entre Estados, sino también a todos los ciudadanos y sectores privados de la sociedad (Cassotta *et al.*, 2019).

También enfrenta el reto de no securitizar o militarizar las nuevas dimensiones de la seguridad ampliadas de la seguridad nacional a la seguridad humana y multidimensional. Esto resultaría en un estiramiento conceptual según lo señala Tickner (2005), como ocurre en los procesos de securitización (Buzan, 1991). Por ello, lo multidimensional de la seguridad, así como lo humano en esta, debe propender por la interdependencia de los sistemas de seguridad, no por su homogeneidad. Son diversos sistemas los que se construyen para enfrentar las inseguridades. Por ello, uno de sus grandes retos es analizar la complejidad de los problemas construidos en cada elemento de la seguridad y la transversalidad operante en los mismos (Winjum y Kjetil, 2008).

Rhodes (1991), citado por Candel y Biesbroek (2016), planteó que un elemento complementario a los problemas complejos en la seguridad es la transversalidad⁵ que se da en la ampliación y expansión originada de los mismos. Afirmó acertadamente que la arquitectura de los problemas transversales se da a través de subsistemas sectoriales, lo que origina que la gobernanza de estos sea aún más difícil dado que muchos de estos problemas también son complejos. Por ejemplo, las dinámicas de escalamiento transversal que tienen las organizaciones multicrimen en las sociedades implican altos grados de ambigüedad, controversia, incertidumbre y patrones de interacción estancados.

De este modo, desde la seguridad humana, un problema debería ser entendido como “una situación donde los actores perciben desviaciones entre lo que es, lo que podría ser o lo que debiera ser” (Surel, 2008, p. 52). Empero, la realidad no siempre presenta un único problema y, a su vez, los problemas no son monocausales sino multicausales (como en los casos de los ataques cibernéticos o la migración ilegal), razón por la cual, en el campo de estudio de las políticas públicas, este tipo de problemas y amenazas se estudian y analizan desde el modelo de los problemas complejos.

5 Del inglés, *cross-cutting policy problems*.

Rittel, citado por McCandless (2013), define por primera vez los problemas complejos como la clase de problemas dentro de un sistema social que han sido mal formulados, donde la información que se tiene de estos es confusa, donde hay conflicto de valores entre los actores y los tomadores de decisión, y donde las ramificaciones de estos dentro de la totalidad del sistema son completamente confusas.

No obstante, lo multidimensional y lo humano plantean una doble vía de acción interpretativa. Es decir, como un método aproximativo de la imagen de la seguridad y de las condiciones de la misma a la cual se apunta a llegar, y también como un instrumento para pensar las amenazas desde una comprensión holística, de sistema y de complejidad. Plantea con ello analizar las interrelaciones e interconexiones operantes en los sistemas complejos de la seguridad y de las inseguridades que enfrentan las sociedades en el contexto actual del nuevo grupo de amenazas en el Antropoceno.

En ese orden de ideas, la multidimensionalidad no es una característica solo de la seguridad, sino que también las amenazas son multidimensionales. Consecuentemente, al construir métodos para analizar las amenazas contemporáneas es necesario involucrar estrategias analíticas propias del multiperspectivismo y del pensamiento sistémico originado en la multidimensionalidad (Abudu, 2020). Es un ejercicio de pensar la realidad desde múltiples direcciones y comprender la amenaza dentro del sistema y como parte de una compleja amenaza. Implica trascender del pensamiento lineal al pensamiento multidimensional.

Por lo tanto, se debe ir más allá que los esfuerzos aislados proporcionados por los enfoques de seguridad fragmentados. Implica superar la visión lineal de la seguridad basada en el esquema causa-efecto y dispuesta en los dispositivos de análisis estratégico reconocidos como tradicionales. No solamente centrarse en aquello que se entiende como problema o amenaza, sino también apuntar a explicar sus causas y sus posibles interrelaciones con otras amenazas o sistemas de amenazas. De alguna forma, ver bidimensionalmente, tridimensionalmente o multidimensionalmente aquello que atenta contra la estabilidad y el bienestar humano (Cabrera, 2016).

Por otra parte, pensar las amenazas como elementos surgidos dentro de un ecosistema de criminalidad o, también, amenazas que surgen en zonas grises o inestables. Por ello, surge la necesidad de hacer un análisis multiactor a los fenómenos de inseguridad, así como mirar a los nuevos actores o actores secundarios en la cadena de construcción de la criminalidad. Es decir, observar las interdependencias entre los diversos niveles de análisis en los cuales se constituyen las nuevas amenazas (las causas de las causas de los problemas).

El peligro de lo multidimensional y lo humano en la seguridad es pensar que “todo es seguridad” (militarizar la seguridad). Frente a esto, se pueden situar dos principales críticas. La primera de ellas es el estiramiento conceptual que sufre la seguridad como concepto en razón

de su polisemia. En ese sentido, para algunos académicos e investigadores lo multidimensional puede entenderse como una *buzzword*. Es decir, una palabra que genera ruido pero que carece de un significado específico. La ausencia de límites conceptuales puede implicar pasar a una ampliación descontrolada que podría conllevar procesos hacia la securitización (Buzan, 1991).

Finalmente, para analizar los problemas complejos es importante comprender que estos también se convierten en problemas transversales y que para su estudio no solo deben ser observados desde la integración empírica, sino también desde la integración teórica. La seguridad multidimensional implica una aproximación plural a los objetos de análisis bajo un sustento conceptual que atiende el giro cognitivo de lo que hoy se entiende por seguridad humana. Debe existir entonces una diferencia entre pensar la seguridad multidimensional como un concepto y entenderla como un enfoque. Para la precisión de este trabajo, lo multidimensional es un enfoque y el concepto será lo humano, es decir, la seguridad humana desde un enfoque multidimensional (Cabrera, 2021).

En ese orden de ideas, los conceptos de la seguridad humana y multidimensional son polisémicos, difíciles de llevar a la práctica y con múltiples interpretaciones que causan confusión, especialmente en los temas relacionados con la seguridad; por lo tanto, desarrollar su aplicación requerirá de muchas habilidades y de la genialidad de los formuladores de las políticas públicas. Por esta razón, se presentan a continuación tres de las amenazas referenciadas en el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo *Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno exigen una mayor solidaridad* (2022) y algunas aproximaciones para su consideración.

Diagnóstico de la democracia en la actualidad: entre la pérdida de legitimidad y la reconfiguración en alternativas poco democráticas

En la actualidad, la democracia se encuentra en uno de sus momentos más críticos. Así lo señala el informe *Democracy Index 2021*, elaborado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist* (EIU, por sus siglas en inglés). En una escala de cero a diez, el promedio global del índice de democracia es de 5,28 puntos, la calificación más baja desde que se empezó a elaborar este índice en 2006 (Merino, 10 de febrero de 2022).

Este índice analiza el estado de la democracia en 165 estados independientes y dos territorios. Se basa en cinco indicadores: proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles. De acuerdo con los puntajes

obtenidos en los indicadores de cada una de las categorías, los países son clasificados en uno de cuatro tipos de régimen diferentes: *democracia plena*, *democracia defectuosa*, *régimen híbrido* o *régimen autoritario* (Morales, 25 de febrero de 2022).

De acuerdo con el *Índice de democracia 2021*, 74 de los 167 países analizados se consideran como democracias. El número de países con democracias plenas cayó a 21 en 2021 como consecuencia de que Chile y España fueran degradados a democracias defectuosas. De los 93 países restantes, 34 son regímenes híbridos y 59 son regímenes autoritarios. En este sentido, más de un tercio de la población mundial (37,1%) vive bajo un régimen autoritario, con una gran proporción en China, mientras que menos de la mitad (45,7%) de la población mundial vive en algún tipo de democracia. Esto representa una disminución significativa respecto al año anterior, 2020, que presentó un valor de 49,4%. El 17,2% restante vive en un régimen híbrido (EIU, 2021, p. 4). En la Tabla 1 se presentan los resultados.

Tabla 1. Resultados del Índice de Democracia para el año 2021

Tipo de régimen	Número de países	Porcentaje de países respecto del total	Porcentaje de la población mundial
Democracias plenas	21	12,6%	6,4%
Democracias defectuosas	53	31,7%	39,3%
Regímenes híbridos	34	20,4%	17,2%
Regímenes autoritarios	59	35,3%	37,1%

Fuente: elaboración propia a partir de EIU (2021).

Para comprender esta crisis democrática alrededor del planeta es necesario entender las razones por las que el mundo se encuentra en un proceso de crisis de legitimidad de las instituciones políticas. De acuerdo con Alcántara (1996), uno de los principales factores de estabilidad y continuidad de cualquier régimen político depende de los equilibrios internos dentro de su sociedad. Los sistemas democráticos se basan en instituciones políticas de participación política, rendición de cuentas, elecciones programadas, imperio de la ley, etcétera. Estas instituciones son creadas por parte de los regímenes y las autoridades políticas con la intención de que las decisiones políticas sean tomadas a partir de un marco de reglas conocidas previamente por el conjunto de la sociedad. No obstante, es necesario que la población crea en el régimen y sus reglas políticas y los valide. Esta confianza se suele formar a partir de los juicios individuales y sociales sobre el cumplimiento y acatamiento de expectativas o necesidades que la sociedad tiene en un momento determinado.

En otras palabras, la estabilidad y continuidad de un régimen político depende de su legitimidad, entendida como la “creencia de que, a pesar de sus limitaciones y fallos, las

instituciones políticas son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas” (Linz, 1987, p. 38). Es decir que la estabilidad de cualquier régimen político depende del consenso por parte de la población sobre su subordinación y acatamiento del sistema político vigente. La legitimidad permite que, como los subordinados creen en la inexistencia de unas mejores instituciones de orden social, “el gobierno puede exigir obediencia” (Alcántara, 1996, p. 18). A partir de la legitimidad es que se organiza y conforma la relación entre la sociedad y sus autoridades.

Si bien las crisis de legitimidad de los órdenes políticos pueden ocurrir por quiebres o declives en el rendimiento del Estado para cumplir con las expectativas y satisfacer las necesidades de su población, no ocurren enteramente por juicios de rendimiento (Beetham, 1991). También pueden suceder por choques externos que alteraron los equilibrios internos de las sociedades, el surgimiento de movimientos políticos emergentes o el cambio de preferencias de los agentes sociales y políticos.

En este marco, la pandemia del COVID-19 logró exacerbar percepciones sobre la autoridad en América Latina que alteraron la legitimidad del sistema político y el consenso de los gobernados sobre la idoneidad de las instituciones establecidas. En primer lugar, la percepción de que las autoridades actuaron de manera improvisada y sin mayor conocimiento respecto a la atención y prevención de la propagación del virus. En segundo lugar, la falta de comunicación clara y pedagógica de las decisiones que se iban tomando y sus justificaciones. Finalmente, la derivada de actitudes autoritarias en las que no existían deliberación o debates en torno a las decisiones que se imponían (Alcántara, 2022). Si bien en tales contextos de atención y respuesta a las necesidades de salud pública las decisiones sobre la restricción de las libertades ciudadanas eran fundamentales para el control del virus, las percepciones ciudadanas sobre la improvisación, la falta de pedagogía o las actitudes autoritarias desembocan en una pérdida de legitimidad de las autoridades que las imponen.

No obstante, este proceso de pérdida de legitimidad de los últimos años se venía preparando desde antes de las medidas sanitarias por la pandemia. En América Latina, tras el fin del *boom* de las materias primas en 2014, se presentaron años de ajuste presupuestal, deterioro económico y mayor incertidumbre frente a la situación social de la población, hasta el punto que, en el año 2019, en Ecuador, Chile y Colombia, estallaron manifestaciones multitudinarias y prolongadas que lograron alterar completamente la estabilidad del sistema político. En Perú, Bolivia y Paraguay, se presentaron agudas crisis institucionales, pero no finalizaron necesariamente en protestas masivas.

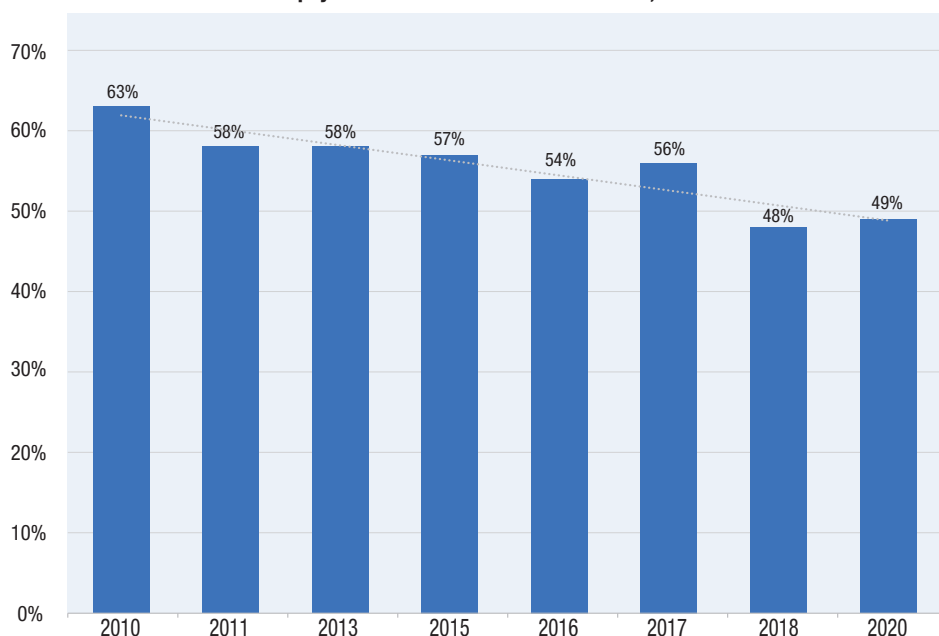
Estas crisis a la estabilidad del sistema democrático no deben ser pensadas exclusivamente como producto de alteraciones o choques externos por variables económicas, sino también como derivaciones de descontento en el mismo seno de la sociedad. De acuerdo con Villasmil

Espinoza y Babarykina (2022), existen tres escenarios políticos que permiten un entendimiento amplio sobre las trayectorias ocurridas: 1) fragmentación política, entendida como el descontento popular frente a las autoridades y las elites gobernantes; 2) continuidad de la polarización ante crisis de representación de los partidos tradicionales en los sistemas políticos; y 3) liderazgos emergentes que logran reestructurar todo el sistema político. En definitiva, se presenta una reconfiguración de todo el sistema político ante la falta de legitimidad en las autoridades que gobiernan las democracias.

Si bien en cada uno de estos países el surgimiento de los procesos de movilización ciudadana de 2019 tiene un origen diferente, se evidencia un proceso de fatiga en la confianza de la democracia. Fatiga democrática entendida como el quebranto de las funciones esperadas de los partidos políticos como interlocutores y articuladores de los intereses, las necesidades y las expectativas de la sociedad; un deterioro y una pérdida de fortaleza y solidaridad de la acción colectiva; y unos Estados políticos con capacidades reducidas o mermadas en los años previos (Alcántara, 2022).

La pérdida de legitimidad en los sistemas democráticos de América Latina impone la necesidad de pensar los conflictos entre subordinados y autoridades dentro del seno de una sociedad como determinantes de potenciales alteraciones a la estabilidad de los sistemas democráticos, sus reglas, sus instituciones y sus autoridades. En los últimos años, las masivas movilizaciones sociales derivadas de una pérdida de confianza sobre la capacidad e intencionalidad de las autoridades para responder a las necesidades y expectativas sociales, generan no solo inestabilidad democrática sino también una completa reconfiguración del sistema. De la comprensión de tales cambios depende que dichas reconfiguraciones se den de la manera más pacífica, participativa y dialogada posible. No obstante, muchas de las reconfiguraciones que se presencian afectan, desde su misma composición y conformación, al sistema democrático. Estas son las autocracias y los nacionalismos, las sociedades polarizadas y el retorno a los extremos políticos.

Al respecto, el siglo XXI ha sido testigo del resurgimiento del populismo y la polarización en América Latina. En parte porque, como señala el *Informe Latinobarómetro 2021*, los latinoamericanos ya no toleran los gobiernos que defienden los intereses de unos pocos, la concentración de la riqueza, la escasez de justicia, la debilidad de las garantías civiles y políticas, y la tardanza en garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. Esto conduce a que el apoyo a la democracia cada vez sea menor, pues de acuerdo con la misma fuente, entre 2010 y 2020, el apoyo a la democracia disminuyó de 63% a 49% (gráfica 1), mientras que la proporción de aquellos a quienes les es indiferente el régimen de gobierno se incrementó de 16% en 2010 a 27% en 2020. Para este año, 13% optó por preferir un gobierno autoritario y el 11% restante no sabe o no responde (Corporación Latinobarómetro, 2021).

Gráfica 1. Apoyo a la democracia en Latinoamérica, 2010-2020

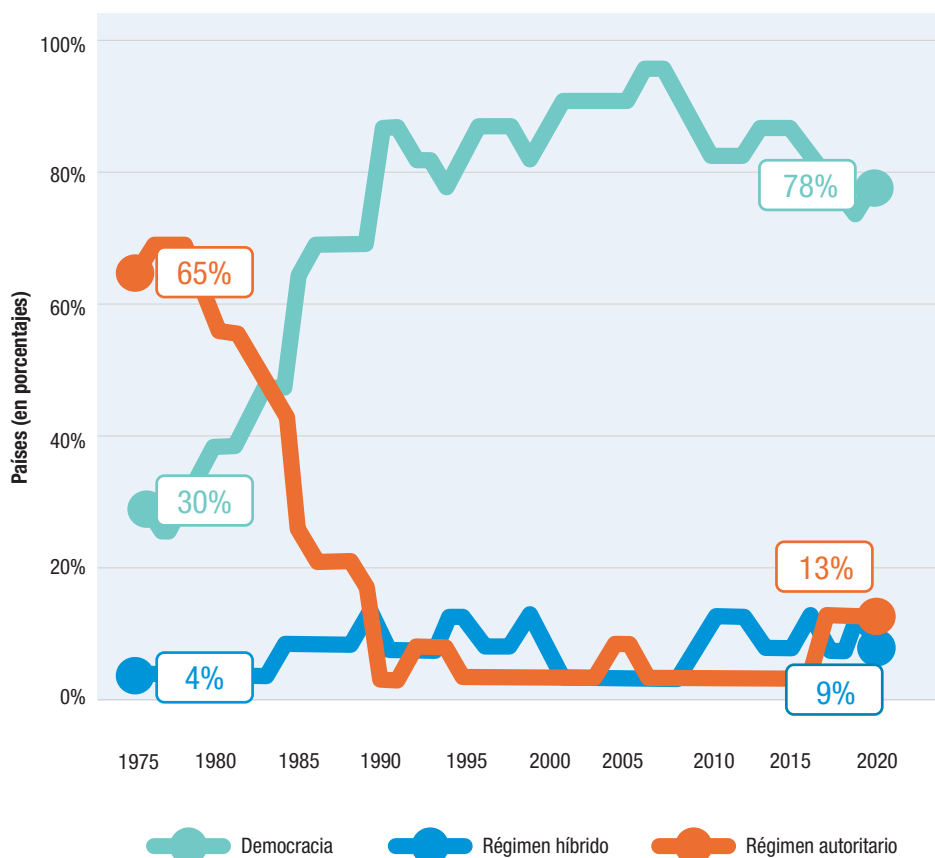
Fuente: elaboración propia a partir de Corporación Latinobarómetro (2021).

De acuerdo con Ospina (s.f.), este panorama se convierte en un escenario adecuado para los liderazgos populistas, la polarización de la sociedad y las autocracias, que se presentan como una solución a las necesidades desatendidas por décadas, mediante discursos que promueven el descontento social y la movilización para demandar la inclusión de nuevas fuerzas en la democracia y la solución a problemáticas sociales que no han tenido respuesta, pero a costa de la propia institucionalización y la democracia. Es de resaltar que, como lo señala Malamud (2019), el populismo es un fenómeno propio de la democracia. Los líderes autoritarios, como Nicolás Maduro en Venezuela o Daniel Ortega en Nicaragua, no pueden ser considerados populistas ya que se sitúan en un escenario de autoritarismo, que es diferente.

De hecho, Malamud y Núñez (2021) establecen que el autoritarismo no es patrimonio de ningún grupo concreto del espectro político o ideológico. Principalmente su estrategia consiste en debilitar la institucionalidad democrática y potenciar la concentración del poder en torno a un liderazgo carismático. Por ello, los autoritarismos pueden ocurrir tanto en regímenes teóricamente de izquierdas (la Venezuela de Hugo Chávez y Nicolás Maduro o la Nicaragua de Daniel Ortega) como en países con mandatarios conservadores (Juan Orlando Hernández, Honduras). Incluso sus protagonistas pueden ser tanto *millennials* procedentes de la izquierda (Nayib Bukele, El Salvador), como líderes de más edad (Jair Bolsonaro, 65 años, exmilitar de extrema derecha, Brasil).

Al respecto, según el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés) (2021), la democracia ha incrementado su importancia en América Latina desde mediados de la década de los setenta, puesto que el porcentaje de países con un régimen democrático incrementó de 30% en 1975 a 78% en 2020, mientras que los regímenes autoritarios decayeron de 65% a 13% en esos años, siendo Cuba el único país de la región que hasta el momento no ha experimentado una transición hacia la democracia y aún constituye un régimen autoritario. El 9% restante corresponde a regímenes híbridos. Estas tendencias se presentan en la gráfica 2.

Gráfica 2. Evolución de los regímenes políticos en América Latina y el Caribe, 1975- 2020



Fuente: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA (2021, p. 9).

Ahora bien, el uso del discurso emocional permite movilizar sectores excluidos de la arena política y profundizar los regímenes democráticos en pro de encontrar en la democracia un espacio mayoritario e igualitario, sin embargo, al tiempo, el populismo, al utilizar discursos que polarizan, puede debilitar o eliminar a las instituciones que garantizan la competencia

y, en últimas, disminuir la capacidad de grupos diferentes a la mayoría de competir o acceder al poder. Así, el populismo y la polarización son, en ese sentido, armas de doble filo. Si bien logran movilizar ciudadanos y ampliar la arena política, la naturaleza de estos fenómenos los hace particularmente vulnerables a tendencias autoritarias (Gamboa y Jaramillo, 2022).

Por lo tanto, la pérdida de legitimidad, unas instituciones ineficientes para responder a las demandas ciudadanas, el desmejoramiento de las garantías sociales, el descontento social, la concentración de la riqueza, la escasez de justicia y, en general, un entorno internacional de un creciente auge del populismo y donde los regímenes o liderazgos autoritarios ganan terreno mientras las democracias pierden el apoyo de los ciudadanos, plantean la necesidad de un debate indispensable hacia un cambio de enfoque por parte de los Estados, los cuales deben establecer en el centro de su gobernanza al ciudadano para responder a sus intereses, necesidades y expectativas insatisfechas, junto con una verdadera y mayor inclusión y participación democrática, así como transparencia y rendición de cuentas, todo con el fin de mejorar la credibilidad en las instituciones y, en últimas, el estado de salud de la democracia.

Cambios demográficos exponenciales en la estabilidad de la democracia

En la actualidad, las políticas de seguridad y defensa deben analizar las dinámicas de las sociedades. En este marco, el entendimiento de los cambios de la composición demográfica de las naciones juega un papel fundamental para la estabilidad de las democracias. Por ejemplo, dentro de la Estrategia Española de Seguridad (EES) de 2011 se introduce una aproximación integral de la seguridad en la que se catalogan los “desequilibrios demográficos” como uno de los principales “potenciadores de riesgo” (Gobierno de España, 2011, p. 23) que pueden propagar amenazas o riesgos dentro de las sociedades modernas.

Anteriormente, los investigadores en temas de seguridad determinaban el nexo entre demografía y seguridad mediante el crecimiento de la población y la disponibilidad de recursos naturales. Una mayor población genera presión sobre el acceso al capital natural como la tierra arable, el agua o los ecosistemas estratégicos. Su degradación genera conflictos dentro de una sociedad y entre diferentes Estados (Goldstone, 2002). Si bien este enfoque es prioritario en un entorno global marcado por el cambio climático, en los últimos años se han abordado los estudios de la población y su relación con la seguridad de una sociedad por las alteraciones de dinámicas políticas y sociales internas.

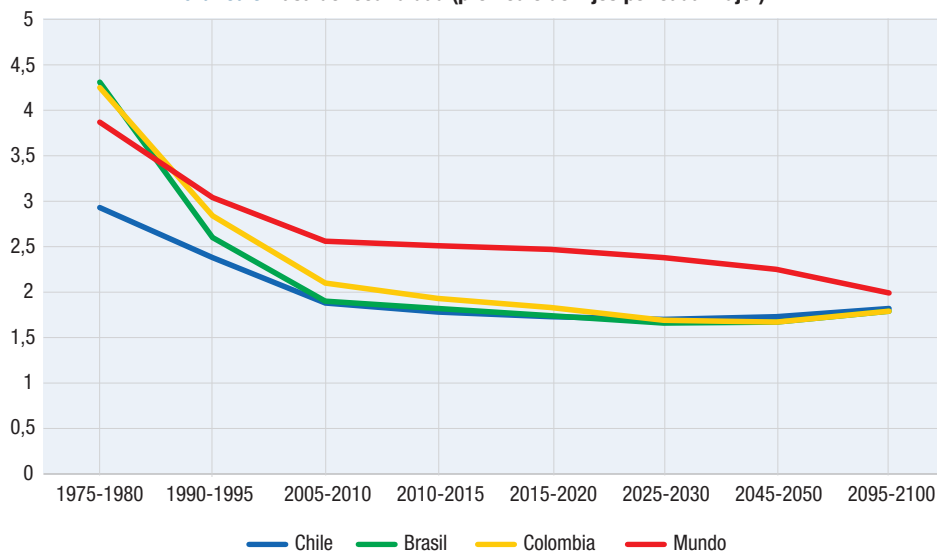
Específicamente, la demografía impacta a la seguridad de una sociedad no solo por cambios en el tamaño de su población, sino también en su composición en términos de edad, concentración geográfica, étnica y religiosa (Sidorenko, 2019). Según Cincotta (2004), los principales factores demográficos que pueden generar inestabilidad política y así riesgos para la

democracia son: el incremento de la proporción de adultos jóvenes, una rápida urbanización, el cambio en la estructura de los géneros en la población, diferentes tasas de crecimiento de la población entre grupos étnicos y/o religiosos, una mayor mortalidad en población adulta en edad de trabajo, la migración y el envejecimiento de la población.

Los cambios en el tamaño y la composición de la población no representan intrínsecamente amenazas a la seguridad nacional. Su comprensión para la garantía de la estabilidad de la democracia se fundamenta en que pueden agravar crisis de carácter político o económico ya existentes o en gestación. Fenómenos como la pobreza, el desempleo, el declive económico de algunas regiones, mayores cargas impositivas, mas no cambios demográficos por sí mismos, son desencadenantes o impulsores de conflictos en el seno de una sociedad (Sidorenko, 2019). Es decir, los cambios demográficos generan o profundizan quiebres en la cohesión social.

Según el Banco Mundial (2022), en los próximos años, en países como Chile, Colombia y Brasil, se presentará una reducción de la proporción de la población en edad de trabajar y un envejecimiento acelerado de la población. En la gráfica 3 se evidencia la reducción de la tasa de fecundidad en estos países: el dividendo demográfico se está acabando y la proporción de adultos mayores está aumentando. Esto tiene implicaciones en la seguridad ya que, si bien las personas con mayor edad demandan un mayor gasto en defensa (Ecer y Veasey, 2015), al momento de tomar decisiones políticas, un alto envejecimiento puede conllevar a dilemas entre los gastos en defensa y en seguridad social.

Gráfica 3. Tasa de fecundidad (promedio de hijos por cada mujer)

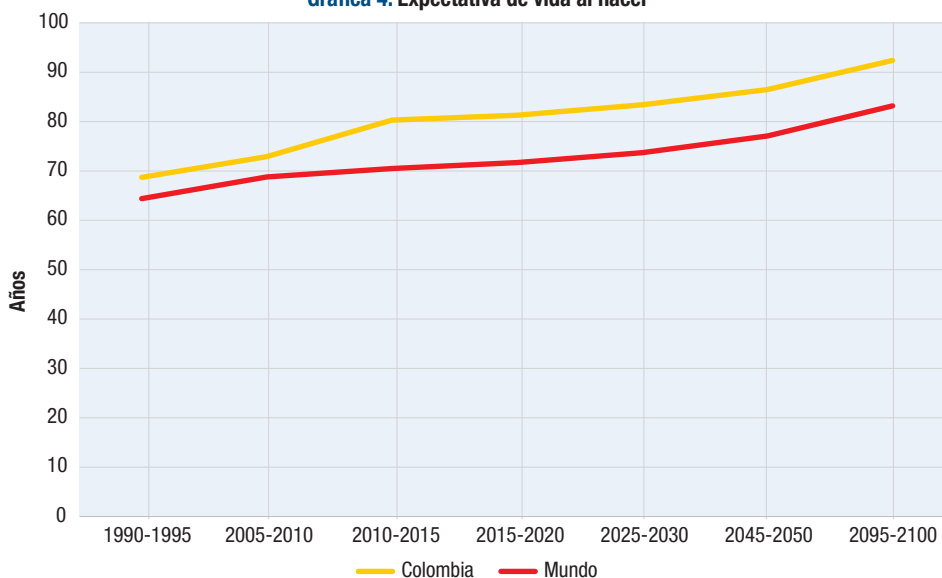


Fuente: elaboración propia con base en Naciones Unidas (2015).

En países donde la pirámide poblacional se invierte, la defensa y la seguridad pierden importancia en las prioridades de política pública de los Estados por una mayor presión fiscal de los sistemas de pensiones y salud pública. Por ejemplo, en Europa y Japón, donde hay bajas tasas de natalidad, se prevé que en los próximos años se incremente el gasto en pensiones y salud a la población mayor como porcentaje del PIB, en detrimento del gasto en seguridad (Sciubba, 2008; Libicki, Shatz y Taylor, 2011). En la gráfica 4 se presenta cómo la expectativa de vida de la población crecerá y así este problema se intensificará.

Adicionalmente, la transición demográfica en Latinoamérica, donde hay sistemas de seguridad social débiles, puede afectar la cohesión social por una reasignación de cargas impositivas de manera intergeneracional. A saber, los jóvenes, cada vez más pocos, tendrán que asumir mayores cargas en impuestos para financiar sistemas de salud y pensiones para la población de adultos mayores. De igual manera, al crecer la tasa de dependencia en una sociedad, es previsible que la productividad y el crecimiento económico se reduzcan (Libicki, Shatz y Taylor, 2011). En este contexto de bajo crecimiento económico y alta carga impositiva, en sociedades con la pirámide poblacional invertida, las reformas políticas y económicas necesarias generan tensiones sociales y alteraciones a la cohesión social, especialmente en un nivel intergeneracional. Por ello, este cambio de composición puede generar o intensificar riesgos y/o amenazas a la estabilidad de la democracia.

Gráfica 4. Expectativa de vida al nacer



Fuente: elaboración propia con base en Naciones Unidas (2015).

Un factor que puede mitigar la inversión de la pirámide poblacional, y sus efectos socioeconómicos, es la migración. En sociedades envejecidas, los trabajadores extranjeros pueden

impulsar el mercado laboral y el crecimiento económico de los países receptores, además de aportar a la financiación de los gastos estatales en seguridad social. En este marco, el Banco Mundial (2022) expone que en Colombia la población ha crecido cerca de un 20% como resultado del movimiento migratorio desde Venezuela.

Si bien la migración puede aportar al abordaje de los riesgos y amenazas para la democracia por los cambios de la composición demográfica, también trae sus propios retos y desafíos en materia de seguridad. De acuerdo con *The Global Risks Report 2022* del Foro Económico Mundial, uno de los principales riesgos en el tiempo pospandemia es el establecimiento de barreras a la migración internacional. El establecimiento de limitaciones para la movilidad de población entre países eleva los riesgos de garantizar una correcta inserción de los migrantes y mantener la estabilidad política. Según el informe, las barreras a la migración generan y agravan las tensiones dentro y fuera de los países de origen y de destino. Las estructuras democráticas se ven directamente afectadas porque este tipo de medidas incrementan la polarización dentro de una sociedad y el apogeo de movimientos populistas que basan su discurso en medidas contra la migración.

La baja integración social de la población migrante y su estigmatización en el país de destino generan su marginalización en comunidades y grupos radicalizados que afectan la convivencia en el país de acogida (Sciubba, 2008). Por ello, los Estados que formulen e implementen políticas migratorias efectivas que garanticen la integración socioeconómica de los migrantes tendrán mayor seguridad y estabilidad en un contexto globalizado internacional (Adamson, 2006). Adicionalmente, no se puede desconocer que la migración en los próximos años se incrementará debido al cambio climático. La mayor intensidad y frecuencia de los incendios, las inundaciones y las sequías afectará particularmente a poblaciones en países en desarrollo con bajas capacidades de adaptarse o mitigar sus efectos, por lo que terminarán migrando (Foro Económico Mundial, 2022).

Otra característica fundamental en los cambios demográficos en América Latina es la alta urbanización. Según el BID (2015), cerca del 80% de la población del subcontinente vive en una ciudad. Esta tendencia puede convertirse en un 90% del total de la población en los próximos 25 años. La mayor urbanización no genera por sí misma amenazas a la seguridad de las sociedades, sino que al darse a una gran velocidad y sin una correcta planificación, la capacidad de los Estados de asegurar una correcta infraestructura para garantizar el acceso a bienes y servicios públicos a toda la población es reducida. Esta aglomeración de personas inconformes con necesidades insatisfechas es un elemento para la generación de inestabilidades y tensiones sociopolíticas (Sciubba, 2008). Especialmente, si en los asentamientos informales y precarios se encuentra una población con alto desempleo (Cincotta, 2004).

En definitiva, las estrategias de seguridad y defensa deben partir de un enfoque de la seguridad humana y multidimensional para entender cómo los factores demográficos pueden

generar o exacerbar riesgos o amenazas para la democracia. Los sistemas sociales son caldos de cultivo que pueden derivar en conflictividades sociales por una alta polarización social o choques internos intergeneracionales. Analizar la sociedad y sus transformaciones permite entender cómo la cohesión social es fundamental para la estabilidad democrática.

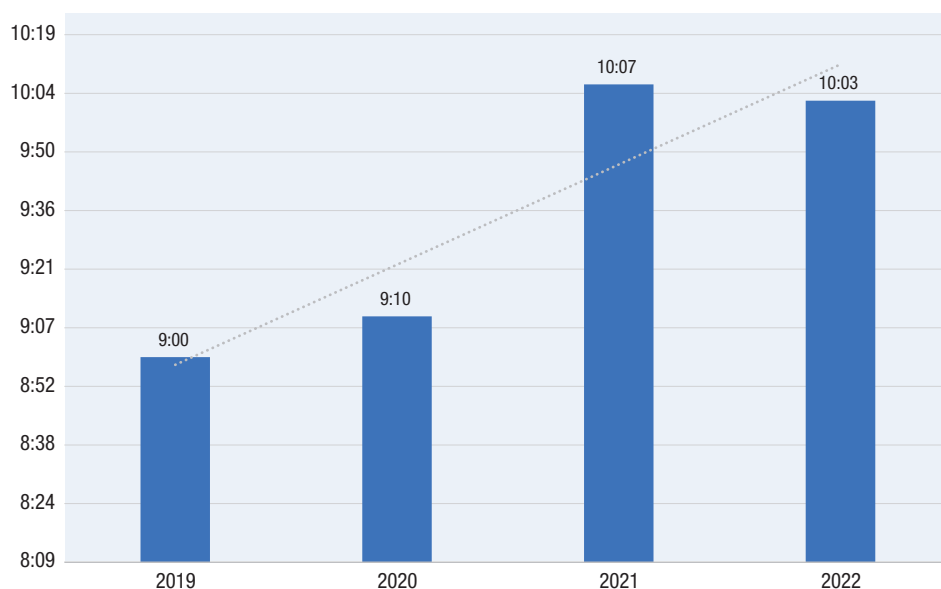
A su vez, con las dinámicas poblacionales expuestas, la capacidad de la administración de seguridad y defensa se reduce. No solo, como ya se expuso, por motivos financieros, sino también porque se dificulta la capacidad de reclutamiento de las Fuerzas Militares, debido a que, según avanzan los años, la proporción de jóvenes sobre el total de la población se reduce (Manigart *et al.*, 2018). Esta tendencia se evidencia en países como Japón, Estados Unidos y los miembros de la Unión Europea (Sandell, 2004; Quester, 2005; Shibazaki, 2020). En este marco, la administración de seguridad y defensa perderá capacidad a nivel humano y financiero para enfrentar las amenazas a la seguridad y el sostenimiento de la democracia cuando más retos existirán.

Sociedad de la información y estabilidad de la democracia

Por otra parte, en la actualidad, la tecnología e internet son una parte esencial del día a día de una persona. Es posible observar cómo a raíz de la pandemia del COVID-19 la vida cotidiana se ha digitalizado, cada vez es más común que el *smartphone* o el computador sean por excelencia la herramienta de trabajo. Esto no es solo una percepción sino un hecho medido y detallado, ya que, como lo señala el estudio *Digital Report* realizado por We are social y Hootsuite (2022) en 48 países del mundo, para 2022, los colombianos navegan por internet al día, en promedio, 10 horas y 3 minutos, y utilizan 3 horas y 43 minutos de su día para revisar redes sociales (las estadísticas se presentan en la gráfica 5). Colombia ocupó el cuarto puesto y presentó cifras por encima del promedio. Lo anterior solo confirma lo expresado por el profesor Klaus Schwab: la revolución digital en su esencia “no cambia lo que hacemos, sino que cambia lo que somos” (Foro Económico Mundial, s.f., traducción propia).

No obstante, si bien la digitalización de la vida ofrece vastas oportunidades de aprendizaje y desarrollo de competencias, también es una puerta para las amenazas y vulnerabilidades cibernéticas. Tal como lo señala el informe *The Global Risks Report 2022*, del Foro Económico Mundial (2022), a medida que la sociedad continúa migrando hacia el mundo digital y en tanto que el ser humano comparte datos confidenciales con terceros, este se expone a distintas y cada vez más complejas amenazas en diversos frentes: financieros, políticos, infraestructura crítica, cohesión social, bienestar mental, entre otros. De hecho, según *Chainalysis* (14 de mayo de 2021), la actividad maliciosa en el ciberespacio está proliferando, pues el *malware* (o *software* maligno) aumentó un 358% en 2020, mientras que el *ransomware* (o secuestro de datos) aumentó en un 435%.

Gráfica 5. Promedio de tiempo (en horas y minutos) que un colombiano entre 16 y 64 años utiliza al día para navegar por internet en cualquier dispositivo, 2019-2022



Fuente: elaboración propia con datos de We are social y Hootsuite (31 de enero de 2019, 30 de enero de 2020, 2021 y 2022).

Bajo este panorama de una dependencia generalizada de sistemas digitales, unas crecientes amenazas cibernéticas y mayores interacción e intercambio de información entre los seres humanos, cada vez más libres e inmediatos, surge un nuevo reto para que los Estados y gobiernos desarrollen doctrinas, métodos y órganos que sean capaces de reaccionar de forma predictiva y, por qué no, proactiva ante los ataques de la delincuencia cibernética globalizada (Realpe y Cano, s.f.; Robles, 2018). Sin embargo, en este contexto, los gobiernos deben transitar por la delgada línea entre promover el derecho a la libertad de expresión y proteger los derechos a la información y a ser informado que tiene el ser humano (Organización de los Estados Americanos, OEA, 2019), dado que, aun cuando internet permite a cada ciudadano, sin distinción alguna, compartir información por igual, es deber de los Estados evitar que una persona sea expuesta a información falsa, errónea y/o carente de objetividad, ya que esta puede afectar no solo la integridad de la persona, sino también a las propias instituciones gubernamentales e, incluso, a la estabilidad política.

Las noticias falsas, la información errónea, la desinformación y otras formas de distribución y manipulación de información inexacta, son un problema que deben afrontar los Estados. Estas situaciones pueden afectar el resultado de su propio proceso electoral y, en sí, la democracia. Un Estado extranjero podría manipular la información y mediante ataques cibernéticos tradicionales a la infraestructura podría perturbar y afectar el proceso electoral de otro país, reduciendo la participación en la votación y afectando directamente el resultado

(OEA, 2019). Por ello, dentro de las diferentes amenazas cibernéticas a las que se expone el ser humano, en época de elecciones, la información errónea podría incluso afectar el proceso electoral y democrático de un país.

Al respecto, el informe anual del *Panorama de Amenazas en América Latina 2021* de Kaspersky (Díazgranados, 31 de agosto de 2021), revela un aumento del 24% en ciberataques durante los primeros ocho meses del año, en comparación con el mismo periodo de 2020. Colombia se ubicó en quinto lugar, con 87 ciberataques por minuto, en el *ranking* global del *top 20* de *malware* que mide el informe. Asimismo, respecto a los ataques de *phishing* o mensajes fraudulentos, considerando la proporción de usuarios atacados, Colombia ocupó el quinto lugar con 11,09% de usuarios que registraron algún intento de ataque. En consecuencia, las personas en Colombia no son ajenas a recibir información errónea que pueda afectar su preferencia electoral en las votaciones.

Lo anterior especialmente mediante la manipulación de información a través de redes sociales como Facebook y WhatsApp, ya que, como lo señala Rosenbach (2020), esto ocurre por tres vías principales: 1) difusión de información falsa o engañosa con la ayuda de cuentas falsas de redes sociales, bots, etcétera, para desacreditar a los candidatos, el sistema de votación o los resultados; 2) fugas de información confidencial sobre campañas, vulnerabilidades o comunicaciones privadas para socavar la credibilidad del sistema; y 3) amplificación o debilitamiento del contenido en función de su fuente, de modo que se favorecen las opiniones polarizadoras o populistas que intentan trasladar el foco de los medios y los votantes a temas inmediatos y no relevantes. Este contenido, de acuerdo con Jeangène Vilmer, Escorcía, Guillaume y Herrera (2018), es amplificado en redes sociales mediante dos mecanismos: bots (actores automáticos o semiautomáticos que involucran cuentas falsas de Twitter o Facebook) y trols (personas dedicadas a acosar, calumniar o manipular).

Como ejemplo, para las elecciones de 2016 realizadas en Estados Unidos, en las cuales se enfrentaron Donald Trump por parte de los republicanos y Hillary Clinton por parte de los demócratas, el uso de bots en debates políticos en Twitter aumentó del 23% al 27% desde el primer debate presidencial en 2015 hasta fines de la elección en 2016. De hecho, durante el primer debate presidencial, por cada tuit generado por un bot que apoyaba a Hillary Clinton, cuatro tuits eran generados a favor de Trump. Esta diferencia se acrecentó aún más al llegar al período de elecciones, cuando un tuit para Hillary equivalía a cinco tuits para el candidato republicano. La importancia de los bots fue tal que generaron del 20% al 25% del tráfico de tuits referidos al debate presidencial, siendo a su vez grandes influencias a la hora de establecer sobre qué temas se habló en las redes sociales (Mouriño, Garay, Puchol, Cruz y Battaglia, 2019).

Otro factor que podría afectar el proceso democrático y, por extensión, perturbar unas elecciones justas, libres y seguras, es el hecho de que las amenazas cibernéticas están bajo

la dirección de diferentes niveles de administración electoral (OEA, 2019), por lo cual las ciberamenazas son a menudo responsabilidad de diferentes actores institucionales que carecen de enfoque y colaboración interinstitucional o de un grupo especializado dedicado específicamente a la ciberseguridad electoral. Esto resulta de gran importancia ya que las capacidades humanas resultan indispensables para poder enfrentar este tipo de crisis y son de especial interés para los Estados (Siboni y Klein, 2018), particularmente, en un contexto donde el 95% de los problemas de seguridad cibernética pueden atribuirse a un error humano (Foro Económico Mundial, 2022).

En este sentido, el reporte *Consideraciones de ciberseguridad del proceso democrático para América Latina y el Caribe* de la OEA (2019), describió una encuesta de 28 preguntas dirigida a partes específicas involucradas en los procesos democráticos de sus 34 Estados miembros. Dentro de los principales hallazgos están:

1. Más del 50% de los encuestados indicaron que no tienen un presupuesto o equipo dedicado a mejorar la ciberseguridad del proceso democrático.
2. Más del 70% de los encuestados anticipan un aumento en el número de ataques cibernéticos en las próximas elecciones.
3. Casi el 60% de los encuestados indicaron que su país no tiene un grupo de trabajo o un comité de ciberseguridad responsable de asegurar el proceso democrático.
4. Casi todos los encuestados (93%) han digitalizado sus procesos democráticos en un grado u otro. Las herramientas más utilizadas, con una penetración de más del 75%, son las bases de datos de registro de votantes y las páginas web institucionales.

Ahora bien, otra situación que le dificulta al Estado responder a estas ciberamenazas es la falta de cooperación entre Estados. Se plantea que la seguridad cibernética es un tema de interés de seguridad nacional pues afecta principalmente a individuos, empresas y corporaciones, actores que conforman la nación. Sin embargo, el problema de catalogar la seguridad cibernética como un problema de seguridad nacional es que el Estado no puede proteger de manera efectiva los derechos y la propiedad de sus ciudadanos debido a que la amenaza es externa (Roff, 2016), por lo cual, para este caso, la soberanía del propio Estado estaría menoscabada al existir un factor externo que le impide gobernarse a sí mismo, razón por la que se hace necesario incrementar la cooperación entre Estados.

Esta cooperación permitiría enjuiciar y castigar a los responsables de un ataque cibernético por fuera de la jurisdicción jurídica de un país, puesto que si un Estado sufre de un ciberataque y este no ocurre dentro de su jurisdicción, es indispensable la cooperación internacional para responsabilizar a los culpables (Roff, 2016). El derecho internacional, los tratados y los acuerdos de cooperación internacional pueden ayudar a incrementar las

barreras de protección de un Estado contra la industria del *malware* y aumentar el riesgo de extradición, enjuiciamiento y sanción para los perpetradores.

Por lo tanto, las amenazas y vulnerabilidades cibernéticas deben ser analizadas y comprendidas a partir de un enfoque de seguridad humana, más allá de una seguridad nacional, puesto que al proteger los derechos de las personas en el ciberespacio, también se garantizan la soberanía de los Estados y su estabilidad democrática. A pesar de que los Estados reconocen que las personas pueden ser víctimas de algún tipo de amenaza cibernética, que a su vez podría afectar los procesos electorales, esta es externa y, en general, los Estados carecen de equipos especializados y presupuesto para afrontar dichas vulnerabilidades. Así, la seguridad humana podría ser un cambio de enfoque que permitiría a los Estados proteger a las personas de estas amenazas y, por ende, a sí mismos de las interrupciones en su soberanía y democracia.

Conclusiones

En este trabajo se expuso cómo el cambio de enfoque a la seguridad humana brinda una perspectiva multidimensional e integral para abordar las amenazas y los riesgos a las democracias. En los años venideros, las sociedades políticas cada vez serán más complejas y sus subsistemas presentarán comportamientos que alterarán la estabilidad de su desarrollo; por lo tanto, las políticas de seguridad y defensa deben analizar las dinámicas, los comportamientos y los cambios de estructura de la sociedad.

En este marco, la pérdida de legitimidad que se venía consolidando en América Latina y que fue potencializada por la pandemia genera un claro deterioro en las relaciones entre gobernados y autoridades políticas, debido a que tal relación se fundamenta en la confianza en que las instituciones como reglas de juego determinan los cursos de acción políticos, cumplen y satisfacen las necesidades y expectativas de las sociedades, por lo que no existe alguna configuración de mejor régimen político. Así, este contexto actual de descontento social y de pérdida de apoyo a la democracia posibilita las reconfiguraciones políticas en el seno de la democracia con el surgimiento de movimientos extremistas, autoritarios, populistas y de discursos polarizadores que afectan la estabilidad de los valores y reglas democráticas al postularse como una solución definitiva ante las necesidades desatendidas por décadas en los ciudadanos.

Las estrategias de defensa y seguridad para la mitigación de los riesgos y amenazas a la democracia deben partir de que la misma democracia está en crisis. Sus niveles de aprobación y confianza se han reducido a niveles de una seria crisis de legitimidad de su acción. Por eso, las amenazas a la democracia se gestan, en los tiempos actuales, mayoritariamente, desde el mismo seno de la sociedad.

El entendimiento de los cambios de la composición demográfica de las naciones juega un papel fundamental para la estabilidad de las democracias. No solo desde el punto de vista del crecimiento poblacional como generador de presiones sobre los recursos naturales, sino también contemplando cambios en la estructura de la población en temas como la edad, el género, la etnia, la situación socioeconómica, la concentración geográfica sobre el territorio, etcétera. Por ejemplo, un amplio envejecimiento de la población generará deterioro en el crecimiento económico y mayor presión fiscal a la sociedad para el pago de las obligaciones estatales en seguridad social. Lo anterior es una receta para aumentar las conflictividades dentro de una sociedad y, así, las inestabilidades democráticas.

Asimismo, la tecnología se posiciona como un elemento indispensable de ser analizado por las políticas de seguridad y defensa de los Estados, ya que se ha convertido en un instrumento capaz de transformar las dinámicas y los comportamientos no solo del individuo sino de los procesos democráticos. Las amenazas y vulnerabilidades cibernéticas pueden afectar el proceso electoral de un país, reduciendo la participación en la votación y afectando directamente el resultado. Por ejemplo, mediante el uso de bots o trols que a través de cuentas falsas podrían desinformar al ciudadano con información falsa o engañosa para desacreditar a los candidatos, el sistema de votación o los resultados; también por medio de atacar infraestructura crítica, filtrar información confidencial de las campañas, generar polarización sobre temas relevantes y/o desviar la atención de estos. Lo anterior acrecentado por la carencia de cooperación internacional entre Estados para enjuiciar a los responsables, un bajo presupuesto, incluso en ocasiones inexistente, destinado a la ciberseguridad y prevención de estos ataques, la carencia de un grupo especializado o un comité de ciberseguridad y una alta digitalización de los procesos democráticos; todo ello se convierte en una variable para afectar la democracia y soberanía de un Estado.

En consecuencia, factores como los cambios demográficos, la inversión de la pirámide poblacional, la migración internacional, la alta urbanización, las amenazas y vulnerabilidades cibernéticas que deben afrontar tanto los ciudadanos como los Estados, la baja o incluso inexistente creación de presupuesto destinado a la ciberseguridad, así como la falta de un grupo especializado o entidad específica encargada de estos temas, y la escasa cooperación internacional para enjuiciar y responsabilizar a quienes desarrollen ataques cibernéticos, generan un grupo de amenazas contemporáneas para la democracia de los países de América Latina que afecta su estabilidad y desafía su existencia puesto que, además, los gobiernos deben responder a situaciones que han generado estallidos sociales y descontento social en la región y, en esta vía, a la pérdida de legitimidad estatal y a la desconfianza en la democracia como un régimen político capaz de responder a las necesidades insatisfechas de una sociedad que se ve cada vez más expuesta a los discursos polarizadores y populistas de quienes consideran que las autocracias y los nacionalismos son una oportunidad de respuesta a las demandas sociales desatendidas por los gobiernos democráticos.

Recomendaciones

En relación con lo discutido en este capítulo, las nuevas amenazas a la democracia se postulan como una oportunidad para que los Estados respondan a lo que es, en últimas, una petición de una democracia más igualitaria y participativa de los ciudadanos. En este sentido, se presentan las siguientes recomendaciones.

- Los Estados y gobiernos deben establecer en el centro de sus políticas públicas y de sus acciones gubernamentales los enfoques de la seguridad humana y multidimensional que buscan como principal objeto la seguridad del ser humano, su protección contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas), sus derechos y garantías sociales.
- Se debe asumir un compromiso real, absoluto y decidido de responder a las profundas necesidades de las personas más vulnerables de la sociedad, a las carencias estructurales y a las demandas sociales desatendidas a fin de garantizar la subsistencia de la democracia.
- Las fuerzas de seguridad y defensa deben establecer estrategias de autofinanciamiento y de sostenibilidad a nivel financiero y de talento humano ante las dinámicas marcadas de inversión de la pirámide poblacional y reducción de la población en edad de trabajar.
- Se deben establecer alianzas con el sector privado para que sea un motor fundamental para el desarrollo, la construcción y la consecución de todos los objetivos en que sean pertinentes; esto permitirá alcanzar un bienestar social integrado por el individuo, el sector privado y los gobiernos.
- Se recomienda promover e incluir mecanismos de participación ciudadana para que a los ciudadanos no se les consideren simples espectadores, sino actores comprometidos con los procesos democráticos y electorales. Esto incluye que los gobernantes, los servidores públicos y las personas elegidas en cargos públicos permitan la participación ciudadana en los procesos de deliberación, rendición de cuentas y vigilancia y control social al actuar gubernamental.
- Mantener la ciberseguridad como un tema de tendencia en los procesos democráticos para promover la prevención y contrarrestar cualquier tipo de manipulación de información que podrían padecer los ciudadanos.
- Invertir en desarrollo, construcción y mantenimiento de sistemas completos de protección de datos y comprometerse a salvaguardar la imparcialidad de Internet.

- Fortalecer y robustecer los marcos legales y la cooperación internacional para abordar las preocupaciones frente a las sanciones y procurar la judicialización de quienes atenten contra la ciberseguridad de un Estado.
- Identificar asentamientos informales derivados de los procesos acelerados y desordenados de urbanización, donde la falta de bienes y servicios estatales puedan derivar en alteraciones a la estabilidad política, con la intención de poder priorizar y focalizar la atención del Estado en tales zonas.
- Reorientar las acciones de seguridad y de defensa hacia la consolidación de territorios desde un enfoque de seguridad humana, entendiendo las conflictividades sociales intrínsecas de sistemas políticos con instituciones democráticas.

Referencias

- Abudu, R. T. (2020). Global Human Security: A Cornerstone in Bridging the Divide between Securitisation and the Human Rights Maritime Security Frameworks. *Edinburgh Student Law Review*, 4(1), 27-40.
- Adamson, F. B. (2006). Crossing borders: International migration and national security. *International security*, 31(1), 165-199.
- Alcántara, M. (1996). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Constitucionales.
- Alcántara, M. (2022). La política en América Latina tras la pandemia. *Revista Debates*, 16(1), 50-64.
- Alkire, S. (2003). Concepts of human security. En L. Chen, S. Fukuda-Parr y E. Seidensticker (Eds.), *Human Insecurity in a Global World* (pp. 15-40). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *The experience of Latin America and the Caribbean in Urbanization: Knowledge Sharing Forum on Development Experiences: Comparative Experiences of Korea and Latin America and the Caribbean*. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Experience-of-Latin-America-and-the-Caribbean-in-Urbanization-Knowledge-Sharing-Forum-on-Development-Experiences-Comparative-Experiences-of-Korea-and-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>
- Banco Mundial. (2022). *Informe Anual 2022. Ayudar a los países a adaptarse a un mundo cambiante*. Washington: Banco Mundial. doi: 10.1596/AR2022SP
- Bauman, Z. y Bordoní, C. (2016). *Estado de crisis*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Beetham, D. (1991). *The Legitimation of Power*. Atlantic Highlands, NJ, Estados Unidos: Humanities Press International.
- Bosold, D. (2011). Development of the human security field: A critical examination. En D. Chandler y N. Hynek (Eds.), *Critical Perspectives on Human Security: Rethinking Emancipation and Power in International Relations* (pp. 28-42). Abingdon, Inglaterra: Routledge.
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner Pub.

- Cabrera Ortiz, F. (2016). La seguridad humana como complemento de la seguridad multidimensional. Nueva herramienta para la consolidación y estabilización de la paz en Colombia. *Transformación Militar*, 1, 136-147.
- Cabrera Ortiz, F. (2021). Propuesta para el planeamiento estratégico de la seguridad nacional desde una perspectiva multidimensional. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(33), 5-28. <https://doi.org/10.21830/19006586.747>
- Candel, J. J. y Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. *Policy Sciences*, 49(3), 211-231.
- Cassotta, S.; Sidortsov, R.; Pursiainen, C. y Goodsite, M. (2019). Cyber threats, harsh environment and the European High North (EHN) in human security and multi-level regulatory global dimension: which framework applicable to critical infrastructures under “exceptionally critical infrastructure conditions” (ECIC)? *Beijing Law Review*, 10(2), 317-360.
- Chainalysis. (14 de mayo de 2021). *Ransomware 2021: Critical Mid-year Update*. Recuperado de: <https://blog.chainalysis.com/reports/ransomware-update-may-2021/>
- Chandler, D. y Hynes, N. (Eds.) (2011). *Critical Perspectives on Human Security: Rethinking Emancipation and Power in International Relations*. Abingdon, Inglaterra: Routledge.
- Cincotta, R. P. (2004). Demographic Security Comes of Age. *ECSP Report*, 10, 24-29.
- Corporación Latinobarómetro. (2021). *Informe Latinobarómetro 2021*. Recuperado de: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Costa, C. y Tombesi, C. (31 de mayo de 2019). ¿Cuántos países existen y por qué es tan difícil responder a esa pregunta? *BBC News Mundo*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-48153621>
- Díazgranados, H. (31 de agosto de 2021). Ciberataques en América Latina crecen un 24% durante los primeros ocho meses de 2021. *Kaspersky Daily*. Recuperado de: <https://latam.kaspersky.com/blog/ciberataques-en-america-latina-crecen-un-24-durante-los-primeros-ocho-meses-de-2021/22718/>
- Ecer, S. y Veasey, N. J. (2015). The Shifting Determinants of Defense Spending Preferences Between 1980 and 2008. *Defence and Peace Economics*, 26(1), 75-88.
- Escuela Superior de Guerra. (2019). *Estrategia de defensa nacional*. Bogotá: Esdeg.
- Foro Económico Mundial. (2022). *The Global Risks Report 2022*. Recuperado de: <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2022/>

- Foro Económico Mundial. (s.f.). *The Fourth Industrial Revolution*, by Klaus Schwab. Recuperado de: <https://www.weforum.org/about/the-fourth-industrial-revolution-by-klaus-schwab>
- Gamboa, L. y Jaramillo, M. (2022). Polarización(es), populismo(s) y democracia(s). *Desafíos*, 34(2). Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/xml/3596/359671890006/html/index.html>
- Gobierno de España. (2011). *Estrategia española de seguridad. Una responsabilidad de todos*. Madrid: Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado.
- Goldstone, J. A. (2002). Population and Security: How Demographic Change Can Lead to Violent Conflict. *Journal of International Affairs*, 56(1), 3-21.
- IDEA [International Institute for Democracy and Electoral Assistance] (2021). *El Estado de la Democracia en las Américas 2021. Democracia en tiempos de crisis*. <https://doi.org/10.31752/idea.2021.92>
- Jeangène Vilmer, J. B.; Escorcía, A.; Guillaume, M. y Herrera, J. (2018). *Information Manipulation: A Challenge for Our Democracies*. Report by the Policy Planning Staff (CAPS) of the Ministry for Europe and Foreign Affairs and the Institute for Strategic Research (IRSEM) of the Ministry for the Armed Forces. París: CAPS (Ministry for Europe and Foreign Affairs) e IRSEM (Ministry for the Armed Forces). Recuperado de: <https://www.rcmediafreedom.eu/Publications/Reports/Information-Manipulation-A-Challenge-for-Our-Democracies>
- Jessop, B. (2016a). *El Estado pasado, presente y futuro*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Jessop, B. (2016b). Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 8-32.
- Libicki, M.; Shatz, H. y Taylor, J. (2011). *Global Demographic Change and Its Implications for Military Power*. Santa Mónica, CA, Estados Unidos: RAND Corporation. Recuperado de: <https://www.rand.org/pubs/monographs/MG1091.html>
- Linz, J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Universidad.
- Malamud, A. (2019). ¿Se está muriendo la democracia? *Nueva Sociedad*, 282. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/se-esta-muriendo-la-democracia/>
- Malamud, A. y Núñez, R. (2021). La crisis de la democracia en América Latina, 2019- 2021. *Real Instituto Elcano*. Recuperado de: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp->

content/uploads/2021/11/ari88-2021-malamud-nunez-la-crisis-de-la-democracia-en-america-latina-2019-2021.pdf

- Manigart, P.; van Doorn, E.; Jonsson, E.; Lecoq, V.; Moelker, R.; Österberg, J.; ... y Szvircev Tresch, T. (2018). *The Impact of Demographic Change on Recruitment and Retention of Personnel in European Armed Forces: Opinions of Young Prospects and International Experts – Executive summary*. Recuperado de: https://dea.europa.eu/docs/default-source/reports/impact-personnel_executive-summary.pdf?platform=hootsuite
- McCandless, E. (2013). Wicked Problems in Peacebuilding and Statebuilding: Making Progress in Measuring Progress Through the New Deal. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 19(2), 227-248.
- Merino, A. (10 de febrero de 2022) ¿Cuáles son las mejores y peores democracias del mundo? *El Orden Mundial*. Recuperado de: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/cuales-son-las-mejores-y-peores-democracias-del-mundo/>
- Morales, P. (25 de febrero de 2022). *The Democracy Index 2021: el desafío de China y el impacto negativo de la pandemia*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32877/1/The_Democracy_Index_2021.pdf
- Mouriño, M.; Garay, I.; Puchol, L.; Cruz, W. y Battaglia, L. (2019). *Análisis del impacto y funcionamiento de los bots en las campañas políticas*. Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional Buenos Aires. Recuperado de: https://grupogemis.com.ar/wp-content/uploads/2019/05/SyO_V_BotsCampanasPoliticas.pdf
- Naciones Unidas. (2015). *World Population Prospects, The 2015 Revision*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de: https://population.un.org/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf
- Naciones Unidas. (2022). *World Population Prospects 2022, Summary of Results*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf
- Naciones Unidas. (s.f.). *Crecimiento de número de Estados miembros de las Naciones Unidas, desde 1945 al presente*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/about-us/growth-un-membership-1945-present>
- OEA [Organización de los Estados Americanos]. (2019). *Consideraciones de ciberseguridad del proceso democrático para América Latina y el Caribe*.

- Recuperado de: <https://www.oas.org/es/sms/cicte/docs/ESP-Cybersecurity-Democratic-Process-LAC.pdf>
- Ortega, P. y Font, T. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 119, 161-172.
- Ospina, F. (s.f.). Porqué la democracia sigue siendo una buena idea. *Centro de Estudios Regulatorios*. Recuperado de: <https://www.cerlatam.com/wp-content/uploads/2022/03/Porque-la-democracia-sigue-siendo-una-buena-idea.pdf>
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo]. (2022). *Las nuevas amenazas para la seguridad humana en el Antropoceno exigen una mayor solidaridad*. Nueva York: PNUD.
- Quester, G. H. (2005). Demographic trends and military recruitment: Surprising possibilities. *The US Army War College Quarterly: Parameters*, 35(4), 27-40.
- Realpe, M. E. y Cano, J. (s.f.). *Amenazas cibernéticas a la seguridad y defensa nacional. Reflexiones y perspectivas en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario. Recuperado de: https://editorial.urosario.edu.co/pub/media/hipertexto/rosario/anexos/proyecto-cibsi/10_S7_ok.pdf
- Reis, J. (2021). Democracy and the challenges of globalisation: a theoretical framework. *Sri Lanka Journal of Social Sciences*, 44(2), 123-132.
- Richards, J. (2012). *A Guide to National Security: Threats, Responses and Strategies*. Oxford: Oxford University Press.
- Robles, H. (2018). *Panorama actual de la seguridad informática o de la ciberseguridad, a nivel del país y las tendencias actuales y futura a nivel global* (tesis de grado en la Especialización en Seguridad Informática). Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, Neiva. Recuperado de: <https://repository.unad.edu.co/jspui/bitstream/10596/24018/1/haroblesp.pdf>
- Roff, H. (2016). Cybersecurity as a Negative Peace. *JSTOR*. Recuperado de: https://www.jstor.org/stable/pdf/esrep10490.4.pdf?refreqid=excelsior%3A3fe5e6b7f7b3bd263cd961b3c000189a&ab_segments=&origin=&acceptTC=1
- Rosenbach, E. (2020). Defending Digital Democracy Project. *Harvard Kennedy School*. Recuperado de: <https://www.belfercenter.org/project/defending-digital-democracy>
- Sandell, R. (2004). Haciendo frente a la demografía: ¿se complica el reclutamiento militar? *Análisis Real Instituto Elcano*, 114.

- Sciubba, J. D. (2008). The Defense Implications of Demographic Trends. *Joint Force Quarterly*, 48, 121-128. Recuperado de: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA518272>
- Shibazaki, S. S. (2020). *Japan's Demographic Trends and Their Impact on the Self-Defense Forces* (tesis de MA en Estudios de Seguridad). Naval Postgraduate School, Monterey, CA, Estados Unidos.
- Siboni, G. y Klein, H. (2018). Developing Organizational Capabilities to Manage Cyber Crises. *Cyber, Intelligence, and Security*, 2(1), 21-38. Recuperado de: <https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2018/05/Developing-Organizational-Capabilities-to-Manage-Cyber-Crises.pdf>
- Sidorenko, A. (2019). Demographic transition and “demographic security” in post-Soviet countries. *Population and economics*, 3, 1-23.
- Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios Políticos*, 33, 41-65.
- Tickner, A. B. (2005). La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. *Colombia Internacional*, 60, 12-35.
- Unidad de Inteligencia de The Economist, EIU. (2021). *Democracy Index 2021: the China challenge*. Recuperado de: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>
- Villasmil Espinoza, J. J. y Babarykina, N. (2022). Crisis del modelo democrático en el siglo XXI. *Cuestiones Políticas*, 40(72), 16-20.
- We are social y Hootsuite. (31 de enero de 2019). Digital 2019: Global Digital Overview. *DataReportal*. Recuperado de: <https://datareportal.com/reports/digital-2019-global-digital-overview>
- We are social y Hootsuite. (30 de enero de 2020). Digital 2020: Global Digital Overview. *DataReportal*. Recuperado de: <https://datareportal.com/reports/digital-2020-global-digital-overview>
- We are social y Hootsuite. (2021). *Digital 2021. Your ultimate guide to the evolving digital world*. Recuperado de: <https://wearesocial.com/uk/blog/2021/01/digital-2021-uk/>
- We are social y Hootsuite. (2022). *Digital 2022. La guía definitiva para un mundo digital cambiante*. Recuperado de: <https://wearesocial.com/es/blog/2022/01/digital-2022/>
- Wibben, A. T. R. (2004). Feminist International Relations: Old Debates and New Directions. *Brown Journal of World Affairs*, 10(2), 97-114.
- Wilson, D. y Sherwood, D. (Eds.). (2000). *Oceans Governance and Maritime Strategy*. St. Leonards, NSW, Australia: Allen & Unwin.
- Winjum, E. y Kjetil Mølmann, B. (2008). A multidimensional approach to multilevel security. *Information Management & Computer Security*, 16(5), 436-448.

La globalización de los problemas ambientales y su influencia en las estrategias de seguridad y defensa nacionales

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.05>

Louise Anne Lowe*

Durante un tiempo demasiado largo, la seguridad se ha equiparado a la protección frente a las amenazas a las fronteras de un país. Durante un tiempo demasiado largo, los países han tratado de armarse a fin de proteger su seguridad.

Informe Sobre Desarrollo Humano 1994 (PNUD, 1994, p. 3).

Introducción

Desde el fin de la Guerra Fría, el mundo y el sistema internacional han experimentado cambios profundos que provocan la necesidad de nuevos acercamientos teóricos sobre las estrategias de seguridad y defensa nacionales. En el contexto del cambio de un sistema internacional bipolar a un sistema multipolar y con la inclusión de nuevos temas en las agendas nacionales e internacionales, se ha visto una creciente conciencia sobre los problemas ambientales y, consecuentemente, su relación con el ámbito de seguridad y defensa. En estos hechos, los procesos de globalización han sido un factor importante en muchas maneras importantes, incluso desde el aspecto ambiental.

* *Master of the Arts (Hons)* en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Aberdeen (Escocia) y magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Colombia). Profesora de cátedra de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá). Miembro de la Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental del Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina de la Fundación Konrad Adenauer. Contacto: louisel100@yahoo.co.uk.

El mundo entero está viviendo una crisis ambiental de una escala cada vez más significativa, y los impactos ambientales de y para nosotros, los seres humanos, son más y más visibles, frecuentes y fuertes. La emisión de gases de efecto invernadero que ha provocado la crisis climática; la pérdida de biodiversidad; la deforestación; la desertificación; la acidificación de los océanos; el deshielo de los polos y los glaciares, y el consecuente aumento del nivel del mar; distintas formas de contaminación que degradan los suelos, el aire y el agua; la extinción masiva de especies; estos son solo algunos de los problemas ambientales que enfrentamos hoy en día.

Los daños ambientales no se ocasionan sin motivación, al menos no a las escalas tan grandes que vemos actualmente, sino se consideran en muchos casos como externalidades de otras acciones. Por lo tanto, es necesario analizar cómo se ha llegado a este punto de crisis ambiental, y cuáles han sido los factores claves que han impulsado los cambios y daños en todos los ecosistemas del planeta. Existe una relación estrecha entre la presente crisis ambiental y los procesos de globalización que, por sus implicaciones políticas, económicas y sociales, han tenido impactos directos sobre el medio ambiente global. Es más, la crisis ambiental incide en todas las áreas de la política y, por eso, se han visto las crecientes interdependencias e interconexiones entre los campos del medio ambiente y de seguridad y defensa.

Mientras históricamente los problemas ambientales fueron tratados de manera aislada, hoy por hoy se reconoce que un enfoque de mitigación, prevención y adaptación debe ser transversal a todas las áreas de la política. Es más, por la naturaleza transfronteriza y/o global de muchos problemas ambientales –como otros fenómenos globales–, los Estados se ven obligados a actuar en formas que desafían la conceptualización histórica de la soberanía y a cooperar entre ellos y con otros actores, porque los cambios globales “diluyen sistemáticamente las fronteras de los asuntos externos e internos de los Estados” (Pastrana Buelvas y Sánchez Mendioroz, 2014, pp. 32-33). Las estrategias de seguridad y defensa nacionales no son excepción.

Históricamente, el sector de seguridad y defensa se ha preocupado por la seguridad del Estado frente a amenazas de actores concretos y externos, y las Fuerzas Militares (FF. MM.) fueron los agentes centrales en estos procesos. Sin embargo, es necesario reconocer que “no todos los asuntos militares son asuntos de seguridad, así como no todos los asuntos de seguridad están relacionados con asuntos militares” (Kirchner, 2007, p. 6). Este hecho se volvió más claro con los procesos de globalización y los cambios en el panorama de la seguridad global. En este sentido, fue clave que los procesos que acabaron con la Guerra Fría entre los años 1989 y 1992 coincidieran con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, en junio de 1992 (Floyd y Matthews, 2015), lo cual facilitó que, en ese momento de cambios globales profundos, se acercaran los campos del medio ambiente y de seguridad y defensa, y que ambos comenzaran a replantear sus conceptualizaciones y a abarcar nuevas dimensiones.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente capítulo examina la globalización de los problemas ambientales y su influencia en las estrategias de seguridad y defensa nacionales. Está organizado de la siguiente manera: primero, considera qué entendemos por procesos de globalización y problemas globales; segundo, explora la relación de la globalización con los problemas ambientales; tercero, explica por qué la globalización de los problemas ambientales constituye una amenaza para la seguridad global, regional y nacional; y, cuarto, reflexiona sobre la evolución de las estrategias de seguridad y defensa que los Estados y otros actores pueden emplear para confrontar estas amenazas originadas en los problemas ambientales transfronterizos y/o globales, tomando como ejemplos algunas estrategias implementadas en Colombia a nivel nacional, bilateral, regional y global.

Los procesos de globalización y los problemas globales

Desde la década de los ochenta del siglo XX se ha vuelto común hablar de la globalización, pero este hecho no implica que el fenómeno exista solo desde ese momento ni que haya un consenso sobre su definición. Desde distintas posiciones, se puede entender la globalización como sinónimo de internacionalización, liberalización, universalización, occidentalización o desterritorialización; todas estas perspectivas tienen sentido en escenarios y procesos diferentes, pero es la última –desterritorialización– la que se puede considerar más relevante para los problemas globales (Scholte, 2001) y para los problemas ambientales en particular.

De acuerdo con Scholte (2001), conceptualizar la globalización como desterritorialización es lo que nos ayuda a diferenciar entre los fenómenos internacionales y los fenómenos verdaderamente globales. Su definición de la globalización como “los procesos por los cuales muchas relaciones sociales se desvinculan relativamente de la geografía territorial, de modo que las vidas humanas se juegan cada vez más en el mundo como un solo lugar” (Scholte, 2001, pp. 14-15, traducción propia) es un buen punto de partida para concebir los procesos y problemas globales. Hablar de desterritorialización sugiere que la importancia histórica de las fronteras nacionales y los espacios territoriales de los Estados ha perdido cierto grado de relevancia frente a procesos y problemas supraterritoriales. Como se profundizará en la siguiente sección, los problemas ambientales son un ejemplo por excelencia de estos fenómenos globales.

Sin embargo, la globalización sigue siendo un concepto bajo discusión y muchos de los teóricos más importantes de las relaciones internacionales han contribuido a dicho debate (véase Held y McGrew, 2003). De acuerdo con el análisis comprensivo de este debate realizado por Pastrana Buelvas y Sánchez Mendioroz (2014), se resumirán brevemente las tres corrientes principales en la teorización de la globalización: los globalistas o hiperglobalistas,

los escépticos, y los transformacionistas o posescépticos. Aunque estas corrientes no son homogéneas en sus planteamientos, cada una abarca diversas aproximaciones intelectuales e ideológicas.

Los hiperglobalistas, bien sean de la derecha o la izquierda del espectro ideológico, convergen en su énfasis en que la globalización es el resultado de la expansión del capitalismo a nivel global, del mercado global cada vez más integrado, y que es en su esencia un fenómeno económico que conlleva innovaciones en la tecnología, la información y las comunicaciones, y finalmente incide en las formas de organización social y política en todo nivel del sistema internacional.

Por su parte, los denominados escépticos también parten de una creencia en la importancia del aspecto económico de la globalización, pero en lugar de ver un mundo completamente regido por el mercado capitalista ‘globalizado’, argumentan que la globalización es más una combinación de distintas regionalizaciones e internacionalizaciones. En este sentido, la globalización es un conjunto de distintos polos de poder y bloques regionales dentro del cual existen asimetrías de poder. En otras palabras, “la globalización no es un fenómeno real: es un discurso que enmascara las imposiciones que una serie de Estados hacen sobre otros, para favorecer a sus empresas transnacionales” (Borón, 1999, p. 23, citado en Pastrana Buelvas y Sánchez Mendioroz, 2014, p. 29).

Por último, la tercera corriente –de los transformacionistas o posescépticos– plantea que la globalización es en realidad una multitud de procesos sociales, políticos y económicos que están transformando las sociedades nacionales y el sistema internacional de manera multicausal, multiforme, multicéntrica, multiescalar y multitemporal (Pastrana Buelvas y Sánchez Mendioroz, 2014). Yendo más allá de la esfera económica, los transformacionistas argumentan que estos procesos de cambio también surgen de lo cultural, lo tecnológico, lo ecológico e, incluso, lo criminal: todos los ámbitos de los Estados y sociedades modernos se entrelazan y son transformados, aunque con intensidades diferentes dependiendo del sector y, en este panorama, ciertos riesgos y amenazas también tienen que ser considerados globales.

Mientras estas tres corrientes teóricas sobre la globalización tienen sus convergencias y divergencias frente a los cambios y procesos de interdependencia e interconexión, todas tienen implicaciones importantes para el rol del Estado en el mundo actual. Los hiperglobalistas afirman que por la primacía del mercado capitalista globalizado el Estado ha perdido influencia y poder, e incluso cierto grado de soberanía, porque son las políticas económicas globales las que rigen el mundo globalizado. Los escépticos difieren al argumentar que son los Estados quienes lideran y manejan las políticas de la internacionalización de la economía y, por lo tanto, no pierden poder ni soberanía. Y, tal como lo sugiere su nombre, los transformacionistas plantean que el Estado se transforma frente a las nuevas dinámicas del sistema

internacional (o global), pero que no pierde su rol protagónico: aunque deja más libertad al mercado capitalista, el Estado continua con su regulación e incluso con intervenciones cuando es necesario (Pastrana Buelvas y Sánchez Mendioroz, 2014).

En todo caso, la globalización ha provocado cambios profundos en los campos de acción de los Estados, tanto en la política interna como en la política externa (Nuschler, 2000, citado en Pastrana Buelvas y Sánchez Mendioroz, 2014), de acuerdo con “la intensificación y concentración de las interacciones transfronterizas, que envuelven a todos los Estados en una red de interdependencias, en la que los someten, con distintos grados de vulnerabilidad, a las nuevas tendencias internacionales de desarrollo” (p. 35). Este hecho representa un desafío tanto para los mismos Estados, como para el estudio de las relaciones internacionales que se ha enfocado, históricamente, en los roles de poder y los intereses nacionales de los Estados. En un mundo y un sistema internacional cada vez más globalizados, se requieren nuevos enfoques y aproximaciones capaces de responder a las nuevas dinámicas de la interdependencia e interconexión, tanto entre los Estados, como entre los Estados y una multitud de actores distintos.

A pesar de las diferentes interpretaciones y caracterizaciones que existen sobre la globalización, es un fenómeno que se ve cada vez más materializado en las vidas cotidianas de los humanos alrededor del mundo. En las esferas de la tecnología y las comunicaciones, las organizaciones y estructuras de los sectores privado, público, e incluso el criminal, los sistemas de producción y financieros, entre muchos otros, el pensamiento global y la difusión de nuevas reglas del juego son evidentes. Estas circunstancias no existían hace unas pocas generaciones y, de acuerdo con Scholte, “hoy vivimos no solo en un país; en sentidos muy directos e inmediatos también vivimos en el mundo como un solo lugar” (2001, p. 16, traducción propia). Esto implica que las decisiones y acciones tomadas en un lado del planeta suelen tener impactos, directos o indirectos, al otro lado del globo.

Algunos ejemplos de los problemas globales prevalentes hoy en día son el manejo de la economía global, la aplicación –o no– de los derechos humanos, el terrorismo, el narcotráfico y otras modalidades del crimen transfronterizo, la proliferación de las armas de destrucción masiva y la lucha contra enfermedades como el sida (O’Neill, 2009). La experiencia de la pandemia del COVID-19 en los últimos años también demuestra claramente las interdependencias globales que resultan de un mundo globalizado e interconectado: detener la difusión de esta enfermedad fue imposible en un mundo donde las personas viajan frecuentemente de país a país, y ni siquiera el cierre de las fronteras nacionales –algo sin precedente en los tiempos modernos– podía detener que el COVID-19 se volviera una pandemia global en unos pocos meses.

Aunque los impactos de la globalización son evidentes, vale la pena aclarar que es un fenómeno cambiante y que en el siglo XXI, con el incremento de nacionalismos y conflictos

raciales y religiosos, es cuestionada su “narrativa global liberal(izante)” (Pastrana Buelvas, Cabrera Ortiz y Vera Piñeros, 2022, p. 54) y su discurso de multilateralismo también ha sido desafiado por posturas como el *America First* de Trump en los Estados Unidos (EE. UU.) y el Brexit en el Reino Unido. Por lo tanto, muchos actores dentro de los debates de la globalización hoy preguntan si los procesos de globalización están perdiendo la fuerza que tenían en la segunda mitad del siglo XX.

A pesar de este debate actual, el ámbito del medio ambiente es una de las áreas en que más se ven las interdependencias e interconexiones que surgen de la globalización, aunque la esfera de la seguridad y defensa nacional tampoco es inmune a estas fuerzas. Por lo tanto, la globalización ha conllevado consigo el fenómeno de problemas globales de un alcance, una escala, una visibilidad y una complejidad nunca visto (O’Neill, 2009), y es necesario preguntar si los efectos de los procesos de globalización ya han tenido impactos irreversibles sobre el medio ambiente.

La globalización de los problemas ambientales

Los problemas ambientales son un ejemplo perfecto de los problemas globales, dado que tanto las causas de muchos daños ambientales como sus impactos no respetan las fronteras de los Estados inventados por los seres humanos. En este sentido, las políticas de índole *únicamente nacional suelen ser incapaces de responder a dichos problemas porque los impactos se sienten en lugares distintos a donde son producidos.*

Se mencionaron en la introducción del presente capítulo algunos de los problemas ambientales más importantes que el planeta enfrenta hoy en día y el propósito de esta sección no es profundizar en un diagnóstico de la salud ambiental del mundo, sino explorar la relación de la globalización con los problemas ambientales. De acuerdo con lo planteado por O’Neill (2009), para definir la globalización de los problemas ambientales e identificar los rasgos característicos que posee, es necesario revisar tres elementos: primero, cómo se globalizaron las preocupaciones y las acciones ambientales; segundo, los diferentes tipos de problemas ambientales; y tercero, analizar la relación de dichos problemas ambientales con otros problemas del mundo globalizado.

Respecto al primer asunto, según Scholte (2001), un punto de inflexión importante en la conciencia global y ambiental fue en el año 1966 con la primera foto de la Tierra entera tomada desde el espacio exterior, la cual se complementó en 1972 con la foto de la Tierra en color, llamada “la canica azul”, tomada por la tripulación del Apolo 17 en su viaje hacia la luna (National Geographic Society, s.f.). Estas muestras visuales que, con la ayuda de los

avances en los medios de comunicación dieron la vuelta al mundo, contribuyeron a una conciencia en los seres humanos de que la Tierra es un solo lugar.

Sin embargo, fue el aumento significativo en la escala y el alcance de los problemas ambientales durante la segunda mitad del siglo XX lo que realmente movilizó tanto las preocupaciones como las acciones ambientales. Es decir, mientras en el pasado los problemas ambientales permanecían más localizados, con los procesos de industrialización y, posteriormente, globalización, los daños ambientales llegaron a nuevos territorios o se expandieron a afectar territorios cada vez más grandes (escala), y nuevos problemas emergieron (alcance) (O'Neill, 2009). Este segundo elemento, de los problemas nuevos, se relaciona estrechamente con los avances científicos y la disponibilidad de nuevos mecanismos para medir y modelar los cambios en los ecosistemas del planeta, especialmente respecto a problemas no visibles como el cambio climático y el deterioro de la capa de ozono.

Sin duda, la globalización económica ha sido uno de los motores claves en estos cambios en la escala y el alcance de la degradación ambiental. El desarrollo industrial y económico que alcanzó niveles sin precedente mediante los procesos de globalización no tenía en cuenta, durante mucho tiempo, las consecuencias del uso desenfrenado de los recursos naturales ni la contaminación como una externalidad. Con la promoción del mercado global capitalista, y su priorización del crecimiento económico a través del movimiento libre de bienes, el agotamiento de los recursos y la generación de distintos tipos de contaminación aceleraron masivamente (O'Neill, 2009).

Sobre el segundo punto de O'Neill (2009), los diferentes tipos de problemas ambientales se han globalizado como consecuencia del aumento en su escala y su alcance, y se pueden categorizar de la siguiente manera: problemas en los comunes globales, problemas transfronterizos, y problemas local-acumulativos. El primer grupo hace referencia a la teoría clásica de Hardin (1968), de la llamada Tragedia de los Bienes Comunes: según la teoría, los recursos naturales de uso colectivo, sin un propietario que los administre y regule, inevitablemente derivan en una sobreexplotación que, a largo plazo, llevará a su destrucción. Estos bienes comunes incluyen la Antártida, la atmósfera, el sistema climático y los océanos, porque existen fuera de los territorios nacionales divididos en y entre los Estados soberanos.

El cambio climático es en el presente un ejemplo perfecto de esta problemática porque la emisión de los gases de efecto invernadero afecta totalmente a la atmósfera y el sistema climático del planeta, sin importar su lugar de proveniencia: en teoría, una empresa o un sector productivo dentro de las fronteras nacionales de un Estado puede emitir estos gases sin límite, pero los efectos no se concentran únicamente dentro de estas fronteras. Por lo tanto, dichos problemas son verdaderamente de naturaleza global y, según la teoría de Hardin, no existen incentivos para que los distintos actores restrinjan sus acciones dañinas.

El segundo grupo de problemas ambientales, los transfronterizos, refiere a los que cruzan las fronteras nacionales entre los Estados soberanos. De acuerdo con O'Neill (2009), en estos casos los impactos suelen ser más limitados, es más fácil identificar tanto sus victimarios como sus víctimas y, en teoría, su resolución es más viable mediante acuerdos bilaterales o regionales; algunos ejemplos incluyen la contaminación de los ríos y del aire, como en el caso de las lluvias ácidas.

Los problemas local-acumulativos, del tercer grupo, se pueden considerar globales –incluso cuando un daño específico no traspasa fronteras nacionales– porque, al fin y al cabo, existimos en un solo planeta y ecosistema. Por lo tanto, desde una perspectiva holística, problemas ambientales como la pérdida de biodiversidad, la deforestación y el manejo de las fuentes hídricas, *sí tienen implicaciones globales cuando ocurren a una escala lo suficiente grande* (O'Neill, 2009).

Respecto al tercer elemento de la globalización de los problemas ambientales planteado por O'Neill, es necesario considerar la relación entre los problemas ambientales y otros problemas en el mundo globalizado. Los problemas ambientales son la consecuencia de decisiones políticas, económicas y sociales, tal como las involucradas en los procesos de globalización, y se cruzan con todos los otros ámbitos de la política, como el desarrollo, la seguridad y defensa, la salud, la seguridad alimentaria y los derechos humanos (2009). No existe ningún área que no tenga cierto grado de relación con los problemas ambientales globales.

Como ya se señaló, los Estados tienen diferentes niveles de vulnerabilidad frente a los impactos positivos y negativos de la globalización y el caso de los problemas ambientales es igual: no se distribuyen de manera homogénea entre todos los Estados del planeta. En este sentido, es una crítica común que la globalización tiende a profundizar la desigualdad entre Estados y, mientras algunos países del norte global se han vuelto más ricos, hay muchos más en el sur global que se ven marginalizados (Held *et al.*, 2002, citado en Pastrana Buelvas y Sánchez Mendioroz, 2014). En el caso de los problemas ambientales, estas divisiones son altamente relevantes en términos de las causas y los impactos de los daños, y en las capacidades de que disponen los diferentes Estados para responder a dichos problemas. En este sentido, se considera el cambio climático en particular como un “multiplicador de amenazas” porque incide en y exacerba otros problemas y amenazas que surgen de la pobreza, y de las divisiones y desconfianzas entre distintos actores y frente a las instituciones y los procesos del manejo de los recursos, entre otros factores (Secretario General de las Naciones Unidas, 11 de septiembre de 2009).

La tabla 1 a continuación compara dos principios claves en el manejo de los problemas ambientales, el primero de la Declaración de Estocolmo, el resultado de la Conferencia Mundial

sobre el Medio Ambiente Humano llevada a cabo en el año 1972 –la primera conferencia global sobre temas ambientales–; y el segundo, de la Declaración de Río que surgió de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992.

Tabla 1. Principios claves en el manejo de los problemas ambientales

Principio 21 de la Declaración de Estocolmo	Principio 7 de la Declaración de Río
<p>De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional (Naciones Unidas, 1973, p. 5).</p>	<p>Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen (Naciones Unidas, 1993, p. 3).</p>
<p>Enfoque: <i>primacía de la soberanía estatal, con responsabilidades compartidas.</i></p>	<p>Enfoque: <i>responsabilidades compartidas pero diferenciadas.</i></p>

Al comparar estos dos principios, se puede ver una evolución en el enfoque del manejo de los problemas ambientales de la primacía de la soberanía estatal al reconocimiento de las consecuencias de los procesos de industrialización y globalización que han resultado en una situación de ‘ganadores’ y ‘perdedores’ de la globalización; es decir, las desigualdades entre el norte y el sur global, dentro de las que tanto las causas como los impactos de los daños ambientales son elementos claves. La posibilidad de conflicto y/o contradicciones entre la primacía de la soberanía de los Estados y sus responsabilidades comunes sigue siendo determinante en el panorama global de los problemas ambientales hoy en día.

Este es un punto crítico en cómo la naturaleza global y/o transfronteriza de muchos problemas ambientales incide en la seguridad nacional: no pueden ser respondidos por un solo Estado. Retomando el concepto de la Tragedia de los Bienes Comunes, es necesario considerar por qué un Estado asumiría los costos y esfuerzos de la mitigación, adaptación o prevención de los daños ambientales si no todos hacen el mismo, bien sea por falta de voluntad o por falta de capacidades. Esta situación puede resultar en algo que se conoce como *free-riding* y es consecuencia del estado anárquico de un sistema internacional de Estados soberanos (O’Neill, 2009).

Por lo tanto, es menester: 1) conceptualizar los problemas ambientales como amenazas a la seguridad, según se expone en la próxima sección, para que los Estados y otros actores los tomen en serio e implementen respuestas adecuadas; y 2) considerar cuáles estrategias

son las más efectivas para responder a los problemas ambientales globalizados. Mientras los procesos de la globalización han contribuido al aumento en la escala y el alcance de los problemas ambientales, a la vez, las interdependencias entre los Estados han propiciado espacios de diplomacia y cooperación ambiental, y las interdependencias entre diferentes áreas de la política han posibilitado su inclusión en ámbitos como la seguridad y defensa.

El multilateralismo ha sido característico del mundo cada vez más globalizado desde la segunda mitad del siglo XX y la gobernanza ha surgido como uno de sus conceptos más emblemáticos. Sin embargo, tal como en el caso de la globalización, la gobernanza es un concepto con múltiples definiciones e interpretaciones. Una definición general de la gobernanza es “las estructuras y [los] procesos mediante los cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en sistemas de gobiernos democráticos” (Pastrana Buelvas, Betancourt Vélez y Simmonds Pachón, 2014, p. 103). La inclusión de actores sociales en esta definición refleja los debates acerca del rol del Estado y la necesidad de su adaptación a las nuevas dinámicas del mundo globalizado.

Es más, la participación de múltiples actores en los procesos de gobernanza ha contribuido –igual que en los procesos de globalización– a la ampliación de los agendas internacionales, regionales y nacionales, de modo que cada vez se han abierto más espacios para los problemas ambientales. Este es un elemento clave del trabajo de Ostrom (2000) en su libro *El Gobierno de los Bienes Comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*, el cual se considera una respuesta en cierta medida más optimista al dilema planteado por Hardin que siempre resulta en la destrucción de los recursos compartidos. Ostrom argumenta que existen pruebas amplias de casos en que distintos actores sí tienden a idear formas de gobernar los bienes comunes para asegurar su supervivencia, tanto para sus necesidades como para las generaciones futuras: “se pueden crear instituciones estables de autogestión si se resuelven ciertos problemas de provisión, credibilidad y supervisión” (p. 15).

En este orden de ideas, las organizaciones intergubernamentales como las Naciones Unidas y las instituciones de gobernanza económica como el Fondo Monetario Internacional son algunos ejemplos a nivel internacional, y existen diversos ejemplos a nivel regional, como la Unión Europea, ASEAN, Unasur y la Unión Africana, entre muchos otros. Estos espacios de gobernanza y acción colectiva se han vuelto cada vez más importantes en el mundo globalizado interdependiente e interconectado. Es más, todas estas organizaciones han propiciado espacios para la gobernanza y la diplomacia ambientales, sin decir que han demostrado resultados concretos y/o positivos a favor de la protección del medio ambiente.

La gobernanza ambiental es también un concepto que abarca muchas corrientes y cosmovisiones diferentes. La primera se enfoca en el desarrollo sostenible, dentro del marco de la gobernanza de los procesos de globalización de corte neoliberal, como un equilibrio

de las dimensiones económicas, sociales y ambientales sin que prime una sobre las otras, mientras la segunda toma una postura más crítica hacia la globalización como la fuente de los problemas ambientales, y argumenta que el mercado capitalista casi siempre subyuga los elementos sociales y ambientales a lo económico (Pastrana Buelvas y Lowe, 2020). A pesar de la complejidad de definir la gobernanza ambiental, sí es cierto que hoy por hoy existen muchos mecanismos, arquitecturas institucionales, tratados y organizaciones que trabajan en pro de ella y, además, que estas estructuras de gobernanza ambiental se han conectado poco a poco con sus equivalentes en el campo de la seguridad y defensa, algo que se profundiza en la última sección del capítulo.

La globalización de los problemas ambientales como amenaza para la seguridad global, regional y nacional

Por el aumento en su escala y alcance, y sus fuertes interdependencia e interconexiones con otras áreas de la política, se han visto acercamientos entre los campos del medio ambiente y de seguridad y defensa. Todos estos cambios están asociados con los procesos de globalización ya descritos, además de los cambios profundos en las dinámicas del sistema internacional después del fin de la Guerra Fría. Pero incluso antes del fin de la Guerra Fría, existían debates acerca de la naturaleza de las amenazas a la seguridad internacional, regional y nacional. Un elemento clave de estos debates es el empleo de una definición de amenaza que va más allá de las amenazas militares, sean ellas las que surgen afuera de las fronteras nacionales de un Estado o las que surgen dentro de estas mismas fronteras.

Desde la década de los ochenta, Ullman ha sido de los teóricos más importantes en dichos debates. Este autor plantea la siguiente definición de amenaza:

Una amenaza a la seguridad nacional es una acción o secuencia de eventos que (1) amenaza drásticamente y durante un tiempo relativamente breve con degradar la calidad de vida de los habitantes de un Estado, o (2) amenaza significativamente con reducir el rango de opciones de política disponibles para el gobierno de un Estado o para entidades privadas no gubernamentales (personas, grupos, corporaciones) dentro del Estado (Ullman, 2011, p. 13, traducción propia).

Esta conceptualización de amenaza refleja los cambios provocados por los procesos de globalización, al considerar la interdependencia e interconexión entre todas las esferas de la política y las sociedades contemporáneas, no solamente la militar, y por incluir actores no estatales. Por lo tanto, al abarcar nuevas amenazas, la conceptualización de la misma seguridad y defensa también ha pasado por cambios.

De acuerdo con Giraldo Bonilla y Cabrera Ortiz (2020), el propósito de la seguridad nacional es “proteger los intereses nacionales ante cualquier interferencia o perturbación que impida su desarrollo” (p. 91), y el fin superior es “el *bien común*, que se materializa en mayor medida por el desarrollo y accionar coherente y sincrónico de los diferentes elementos que integran el poder nacional” (EE. UU., Joint Chiefs of Staff, 2018, citado por Giraldo Bonilla y Cabrera Ortiz, 2020, p. 89). Estas definiciones van más allá de la esfera militar y reflejan los cambios en la conceptualización tradicional de la seguridad, la cual se asoció desde el siglo XVII con la preponderancia del Estado como aquel que tiene el monopolio de la violencia en las sociedades para mantener la paz dentro de las fronteras y evitar ataques de los Estados vecinos, y que tuvo un enfoque estatista, militarista y competitivo (Pastrana Buelvas y Burgos Giraldo, 2020).

Esta conceptualización tradicional de la seguridad se ha transformado hoy en día en el concepto de la seguridad multidimensional, del cual la seguridad ambiental hace parte. Antes de describir el concepto de la seguridad ambiental, es importante resaltar que se alinea en muchos sentidos con la seguridad humana, otro aspecto clave de la seguridad multidimensional. En las últimas décadas la seguridad humana ha sido un eje de los intentos de distintos actores al responder a la cuestión de cómo manejar estos problemas ambientales que son estrechamente relacionados con todas las decisiones políticas, económicas y sociales en un mundo globalizado (O’Neill, 2009). El *Informe de Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicado en 1994, exploró nuevas dimensiones de la seguridad en un sentido holístico y *así especificó* la naturaleza global de muchas amenazas como consecuencia de la globalización, y también afirmó que la seguridad es un concepto universal, no divisible por la interdependencia entre sus componentes, preventivo y centrado en el individuo. La seguridad humana abarca las dimensiones económicas, de alimentación, de salud, ambiental, personal, comunitaria y política (O’Neill, 2009).

En este contexto de la reconceptualización de la seguridad y defensa, y de las amenazas que debe enfrentar y manejar, el concepto de la seguridad ambiental también ha venido cobrando fuerza en las últimas décadas por el aumento en las amenazas que surgen de los problemas ambientales. De acuerdo con Lodgaard, la seguridad ambiental tiene dos aspectos centrales: primero, la protección y el empleo sostenible del medio ambiente y los recursos que nos brinda a los seres humanos; y segundo, la mitigación de riesgos ocasionados por daños y cambios ambientales futuros (citado en Græger, 1996).

Este concepto converge en muchas maneras con los propósitos de seguridad ya mencionados, y sobre todo por los riesgos, es decir, las amenazas, que surgen de los problemas ambientales. Tomando en cuenta la perspectiva holística de la seguridad multidimensional, en la tabla 2 a continuación se resumen, en la columna A, las principales amenazas a la seguridad internacional, regional y nacional; y en la columna B, los principales problemas

ambientales que las pueden causar. Es importante resaltar que, tal como los procesos de globalización y los problemas ambientales, tanto las amenazas como sus causas están interrelacionadas estrechamente y por eso no se especifica una sola causa por cada amenaza.

Tabla 2. Amenazas a la seguridad y defensa, y causas ambientales

A Tipo de amenaza a la seguridad y defensa	B Causas ambientales
<ul style="list-style-type: none"> • Migraciones y desplazamientos irregulares, internos y externos, cuando un territorio ya no es adecuado para distintas dimensiones de la vida humana: podrían surgir por problemas de seguridad alimentaria y de salud, y resultar en la exacerbación de tensiones y/o conflictos étnicos, religiosos y políticos. • Conflictos internos, regionales y/o internacionales, por la escasez de recursos naturales vitales, como el agua, y especialmente los recursos de naturaleza no renovable. • La desaceleración o reversión del desarrollo económico podría poner en riesgo las capacidades de los Estados para mantener su estabilidad. • En casos extremos, la apatridia o el colapso estatal, es decir, la posible pérdida por un Estado de su condición como tal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio climático: <ul style="list-style-type: none"> - Aumento en las temperaturas. - Deshielo de los glaciares. - Aumento del nivel del mar en territorios insulares y costeros. - Aumento de la frecuencia y fuerza de eventos extremos, como huracanes o sequías. • Contaminación del aire, los suelos y las fuentes hídricas. • Sobreexplotación de recursos no renovables. • Deforestación. • Desertificación. • Pérdida de biodiversidad.

Fuente: elaboración propia basada en Pastrana Buelvas y Burgos Giraldo (2020); Pastrana Buelvas, Cabrera Ortiz y Vera Piñeros (2022); Secretario General de las Naciones Unidas (11 de septiembre de 2009); y World Economic Forum (11 de enero de 2022).

Para resaltar la importancia de estas amenazas ambientales, de acuerdo con el Informe de Riesgos Globales 2022 producido por el Foro Económico Mundial, los tres riesgos más severos a escala global durante los próximos diez años son ambientales: el fracaso de la acción climática, el clima extremo y la pérdida de biodiversidad (ver gráfica 1) (World Economic Forum, 11 de enero de 2022).

Gráfica 1. Riesgos más severos en los próximos diez años



Fuente: tomado de Zurich Seguros (s.f.).

Mientras los siguientes dos riesgos más importantes se categorizan como societales —la erosión de la cohesión social y la crisis de subsistencia— es menester reconocer que estos dos riesgos también tienen conexiones con las amenazas y causas ambientales señaladas en la tabla 2 y, además, con los procesos de globalización. Se considera que todos estos riesgos son agravantes de otros riesgos, como ya se señaló en el caso del cambio climático de ser multiplicador de amenazas.

De nuevo, es importante anotar que dichas amenazas no se distribuyen de manera homogénea alrededor del planeta, son ciertas regiones las que resultan más vulnerables a sus impactos por condiciones tanto naturales como resultadas de los procesos de globalización. Por ejemplo, América Latina y el Caribe se considera altamente vulnerable por su variabilidad climática, la dependencia de sus Estados en modelos de desarrollo basados en la extracción y exportación de materias primas, y sus altos niveles de pobreza y desigualdad (Cárdenas, Bonilla y Brusa, 2021, citados en Pastrana Buelvas y Burgos Giraldo, 2020). Estos últimos dos factores se relacionan estrechamente con los procesos de globalización.

Cabe apuntar que también existen fenómenos que ponen en riesgo la seguridad y defensa y, a la vez, ocasionan daños ambientales. Por ejemplo, el fortalecimiento de actores ilegales a través de su participación en delitos como el narcotráfico, la extracción ilícita de minerales y la tala ilegal de árboles. Estas actividades ilícitas contribuyen al sostenimiento de los grupos armados organizados (GAO), bien sean puramente criminales o de naturaleza paramilitar o guerrillera, y así mismo se relacionan con los procesos de globalización, por ejemplo, mediante la alta demanda de minerales en el mercado global y las condiciones persistentes de pobreza y desigualdad en muchos países del sur global (Lowe, 2022).

Las estrategias de seguridad y defensa para confrontar las amenazas de la globalización de los problemas ambientales

De igual manera que los problemas ambientales globales y transfronterizos han creado la necesidad de nuevas conceptualizaciones teóricas, en la práctica, el sector de seguridad y defensa —como toda área de la política— también se ha visto obligado a replantear algunas de sus estrategias y modos de operar frente a los problemas ambientales y las dinámicas de los procesos de globalización y gobernanza. Sin embargo, esto no ha ocurrido de manera homogénea, en diferentes momentos se han visto enfoques distintos.

Por ejemplo, con el fin de la Guerra Fría, fueron muchos los Estados —incluso los EE. UU. y la antigua Unión Soviética— que comenzaron a considerar los impactos ambientales

del conflicto, a repensar sus mecanismos de cooperación y a integrar nuevas dimensiones en sus sectores de seguridad y defensa (Floyd y Matthews, 2015). En los EE. UU., esto significó en cierta medida una securitización del campo ambiental, con la creación de la Oficina del Subsecretario de Defensa para la Seguridad Ambiental dentro del Departamento de Defensa, para liderar la planificación ambiental, la limpieza de las bases militares, el cumplimiento de las regulaciones ambientales, la prevención de la contaminación, nuevos modos de capacitación, el desarrollo tecnológico y las medidas de conservación de recursos. Sin embargo, estos hechos fueron la fuente de muchas discusiones acerca de las intenciones del gobierno: ¿fueron realmente dirigidos al bienestar de la población y el medio ambiente, o fueron una manera de justificar la continuación de un sector de seguridad y defensa que había perdido su “razón de ser” con el fin de la Guerra Fría y, por lo tanto, tenía que justificar su existencia y financiación? (Floyd y Matthews, 2015, p. 5).

En todo caso, el cambio de doctrina hacia la defensa preventiva ha sido clave en las estrategias de seguridad y defensa alrededor del mundo desde entonces y ha contribuido a la conceptualización de la seguridad multidimensional. Como consecuencia de las interdependencias de los Estados y otros actores, las interconexiones entre distintas áreas de la política surgidas de los procesos de globalización, y el creciente reconocimiento de los problemas ambientales como amenazas a la seguridad y defensa, los sectores de seguridad y defensa abarcan cada vez más los temas ambientales.

De acuerdo con Ospina Gutiérrez y Cabrera Ortiz (2022), hay tres elementos claves en estos procesos: la redefinición del concepto tradicional de seguridad de los Estados, la necesidad de un nuevo planteamiento del entorno estratégico y de seguridad en el mundo globalizado, y la diversificación de las estructuras y dinámicas institucionales en las esferas públicas y privadas. En este sentido, a nivel nacional o interno, los Estados requieren de estrategias multidimensionales que reflejen el concepto de la seguridad multidimensional y las amenazas no tradicionales, incluso las ambientales, que son de las más urgentes hoy en día. Este hecho implica la necesidad de enfoques transversales en los que las amenazas ambientales globales y transfronterizas —y las respuestas a estas amenazas— se abarcan en todos los planes de los gobiernos. El caso de Colombia ofrece un ejemplo de esto, como lo explican Giraldo Bonilla y Cabrera Ortiz (2020), el sector de seguridad y defensa se guía por los cinco pilares de: la Constitución Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo, la Política de Defensa y Seguridad, el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y la Apreciación Política Estratégica Nacional. Para confrontar las amenazas de los problemas ambientales y las demás amenazas no tradicionales, es clave que todos estos pilares abarcan dichas amenazas de manera integral. En este sentido, se destaca que la Política de Defensa y Seguridad de 2019 otorgó por primera vez el estatus de “activos estratégicos de la nación” al agua, la biodiversidad y el medio ambiente (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 6), lo cual demuestra una perspectiva holística y las interdependencias entre las distintas áreas de la política respecto a los recursos naturales.

Sin embargo, frente a los diferentes tipos de problemas ambientales que existen –local-acumulativos, transfronterizos y globales– los esfuerzos de los sectores de seguridad y defensa a nivel nacional no son suficientes para lograr las respuestas necesarias y, por lo tanto, los mecanismos y espacios de cooperación bilateral, regional y global son de alta importancia. Esto puede darse mediante la participación de este sector en la gobernanza ambiental y también a través de acciones ambientales en los espacios de gobernanza de la seguridad y defensa. En la tabla 3 a continuación se resumen algunos ejemplos de estrategias a nivel bilateral, regional y global, tanto en los proyectos de gobernanza ambiental como en los de gobernanza de la seguridad y defensa, en la cuales ha participado el sector de seguridad y defensa de Colombia.

Tabla 3. Ejemplos de estrategias de seguridad y defensa bilateral, regional y global para confrontar a las amenazas de los problemas ambientales

Nivel de acción	Tipo de problema ambiental	Ejemplos de estrategias
Bilateral	Local-acumulativo	<p>Acciones coordinadas colombo-ecuatorianas para enfrentar al crimen transfronterizo y los GAO que operan en los espacios fronterizos, y así reducir la producción de estupefacientes, la tala ilegal de madera y la extracción ilícita de minerales. Se destacan:</p> <p>El Plan Operativo Anual Binacional (POAB), eje estructural de cooperación entre los dos países que orienta la inversión de recursos de las capacidades institucionales en la planeación y ejecución operacional. El POAB cuenta con 11 compromisos: 1) <i>planificación operativa anual binacional</i>; 2) <i>mecanismos técnicos binacionales</i>; 3) <i>mecanismo de fomento a la confianza mutua</i>; 4) <i>jornadas binacionales de apoyo al desarrollo</i>; 5) <i>industria de la seguridad y defensa</i>; 6) <i>cooperación técnica bilateral</i>; 7) <i>delincuencia organizada transnacional</i>; 8) <i>estrategia para combatir el narcotráfico</i>; 9) <i>seguridad ciudadana, prevención del delito, orden público y servicios de emergencias</i>; 10) <i>estrategia de seguridad en los pasos de frontera binacionales</i>; 11) <i>gestión de riesgos y desastres</i>.</p> <p>La Comisión Binacional de Fronteras (COMBIFRON), un mecanismo de confianza mutua en el cual participan las FF. MM., la Policía, las agencias de migración, los departamentos de inteligencia y las Cancillerías de ambos países para intercambiar información de inteligencia y optimizar las operaciones coordinadas.</p>
Regional	Transfronterizo	<p>La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) es el único bloque socioambiental en América Latina y está constituida por los ocho países amazónicos que suscribieron el Tratado: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Se complementa con el Pacto de Leticia de 2019, firmado por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam.</p> <p>En ambas instancias existen programas para velar por la conservación y el desarrollo sostenible de este bioma compartido que es, además, de suma importancia para el sistema climático global. Se destacan las siguientes estrategias puntuales, aunque por supuesto existen muchas otras:</p>

Nivel de acción	Tipo de problema ambiental	Ejemplos de estrategias
Regional	Transfronterizo	<p>La creación de mecanismos de intercambio de información de inteligencia para combatir las actividades ilegales que atentan contra la conservación de la Amazonia, como la deforestación y la minería ilegal.</p> <p>El Memorando de Entendimiento de Cooperación y Asistencia Mutua para el Manejo Integral del Fuego entre los Países Miembros de la OTCA y la creación de la Red Amazónica de Manejo Integral del Fuego para contrarrestar los incendios de origen natural y antrópico.</p>
Regional	Transfronterizo	<p>De acuerdo con Vera Piñeros, Prieto Ararat y Garzón Amórtegui (2020), las Fuerzas Militares de los países amazónicos tienen un rol protagónico en estas estrategias por la falta de instituciones gubernamentales civiles en este territorio complejo, tanto en la lucha contra los GAO y el crimen transnacional, como en las estrategias de desarrollo y de protección de la biodiversidad.</p>
Global	Global	<p>El sector de seguridad y defensa colombiano tiene una oportunidad importante para confrontar a las amenazas ambientales mediante su estatus como socio extracontinental o global de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) desde 2017. Aunque la OTAN se enfoca, en teoría, en los asuntos de seguridad y defensa de la región del Atlántico, tiene una proyección global en este ámbito mediante sus asociaciones con países alrededor del mundo, incluso Afganistán, Australia, Irak, Japón, Corea del Sur, Mongolia, Nueva Zelanda y Pakistán.</p> <p>Como reflejo de la importancia de la seguridad ambiental, la lucha contra el cambio climático es hoy en día un elemento clave de la agenda de la OTAN. De acuerdo con Jiménez (2 de diciembre de 2021), en el Plan de Acción de la OTAN definido en junio de 2021, se especificaron cuatro estrategias claves en esta lucha:</p> <p>Aumentar la conciencia de los aliados.</p> <p>Adaptarse al cambio climático con fundamento en sus evaluaciones, e incorporar consideraciones sobre resiliencia, preparación civil, planificación de la defensa, entrega de capacidades, activos e instalaciones, estándares, innovación, capacitación, ejercicios y respuesta a desastres.</p> <p>Contribuir a la mitigación: desarrollar una metodología analítica y cartográfica de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de actividades e instalaciones militares.</p> <p>Mejorar la divulgación: fortalecer los intercambios con los países socios, así como con las organizaciones internacionales y regionales que participan activamente en cuestiones relacionadas con el cambio climático y la seguridad, incluidas la UE, las Naciones Unidas y otras, cuando proceda. También aumentar el diálogo con la sociedad civil, el mundo académico y la industria sobre el cambio climático y las cuestiones de seguridad, para apoyar su trabajo y contribuir a la respuesta global al cambio climático.</p>

Fuente: elaboración propia con información de Cancillería (s.f.), Cancillería (6 de septiembre de 2019), *El Nuevo Siglo* (1 de junio de 2022), *France24* (30 de mayo de 2018), OTCA (s.f.), OTCA (9 de junio de 2021) y Pinzón Arana (2019).

Todo lo anterior demuestra cómo las estrategias del sector de seguridad y defensa pueden contribuir de manera importante para enfrentar a las amenazas de los problemas ambientales y, a la vez, contribuir al logro de una seguridad verdaderamente multidimensional.

Conclusiones y recomendaciones

Si bien existen perspectivas teóricas distintas sobre los procesos de globalización y sus causas e impactos, es claro en la segunda década del siglo XXI que ha ocurrido una desterritorialización de muchos asuntos políticos y que las fronteras nacionales han perdido cierto grado de relevancia frente a problemas globales, como los ambientales, y que el rol del Estado se ha reconceptualizado también. Son muchos los problemas globales que han surgido como consecuencia de los procesos de globalización en un mundo cada vez más interdependiente e interconectado y los problemas ambientales han aumentado, en muchos casos, como una externalidad de dichos procesos políticos, económicos y sociales.

El aumento importante en la escala y el alcance de los problemas ambientales ha movido tanto preocupaciones como acciones en este ámbito. Tal aumento se relaciona estrechamente con los procesos de globalización económica y se revela en los problemas ambientales globales, transfronterizos y local-acumulativos. Estos problemas conllevan diferentes perspectivas teóricas sobre las posibles maneras de resolverlos y es menester reconocer las conexiones entre los daños ambientales y otras áreas de la política en el mundo globalizado. Además, los problemas ambientales no se distribuyen de manera homogénea alrededor del planeta y existen brechas grandes en las capacidades de los Estados para enfrentarlos, también como consecuencia de los procesos de globalización.

Reconocer que los problemas ambientales son amenazas a la seguridad es clave para asegurar respuestas adecuadas por parte de los Estados y otros actores. En el marco de la globalización, la gobernanza ha surgido como el mecanismo multilateral para enfrentar a los problemas globales, incluidos los ambientales, mediante las instituciones, las organizaciones y los tratados multilaterales. A la vez, estos espacios de acción colectiva han abierto espacios de gobernanza y diplomacia ambiental y han surgido conceptos como el desarrollo sostenible. Los problemas ambientales se deben considerar como amenazas a la seguridad por muchas razones, y los sectores del medio ambiente y de seguridad y defensa se han acercado más y más en las últimas décadas.

La seguridad multidimensional considera las amenazas ambientales como elemento central y en la tabla 2 se resumieron dichas amenazas. Las estrategias para enfrentar a estas amenazas son hoy en día una parte clave de las doctrinas y acciones del sector de seguridad y defensa. Mediante los espacios de gobernanza –tanto ambiental como de seguridad y defensa– el sector de seguridad y defensa participa cada vez más en acciones de mitigación, adaptación y prevención de daños ambientales. Con acciones internas relacionadas con el

uso de recursos y las externalidades de las acciones militares tradicionales, y también externas en los procesos de gobernanza y acción colectiva, el sector de seguridad y defensa es en la actualidad una parte central de los esfuerzos para enfrentar a las amenazas que surgen de la globalización de los problemas ambientales.

A continuación, se presentan unas recomendaciones para asegurar el logro de una seguridad verdaderamente multidimensional que responda a las amenazas ambientales:

- Los problemas ambientales son transversales a todas las áreas de la política y, por lo tanto, deben ser considerados en la planeación y las estrategias de todos los demás sectores. Pensar problemas como el agotamiento de recursos o la contaminación como externalidades de otras acciones (más) importantes no es válido cuando estos mismos problemas ponen en riesgo la seguridad de los Estados y de los seres humanos.
- Los Estados siguen teniendo el derecho soberano sobre las acciones que ocurren dentro de sus fronteras nacionales, a pesar de que estos procesos son cada vez más interdependientes e interconectados con los procesos y problemas globales. En todo caso, tienen la responsabilidad de asegurar que las actividades dentro de su jurisdicción no perjudiquen al medio ambiente de los otros Estados y, en este sentido, las regulaciones ambientales internas deben cumplir con las normas internacionales y globales.
- Por la desigualdad entre Estados que surgió como consecuencia de los procesos históricos de industrialización y globalización –tanto en las responsabilidades históricas por ocasionar los problemas ambientales actuales, como en las capacidades que tienen para responderlos– los países del norte global, los ‘ganadores’ de la globalización, deben asumir estas responsabilidades y hacer disponibles sus recursos, bien sean monetarios o tecnológicos, para enfrentar a las amenazas ambientales en todo el planeta.
- Todos los Estados deben contribuir de manera constructiva a la gobernanza ambiental y a los espacios de acción colectiva, porque sin respuestas globales no es posible responder de manera efectiva a los problemas globales, como son los ambientales.
- Los sectores de seguridad y defensa demuestran una trayectoria positiva respecto a la seguridad multidimensional y la seguridad ambiental, y deben continuar en este camino a nivel nacional, bilateral, regional y global. Las amenazas que surgen de la globalización de los problemas ambientales no son menos importantes que las amenazas tradicionales de actores concretos externos o internos. Aunque el cambio climático, para mencionar solo un ejemplo, no tiene rostro, sí representa un riesgo existencial al futuro del planeta y de la humanidad, en sí mismo y por ser multiplicador de otras amenazas.

- Frente a los cambios en las dinámicas de la seguridad internacional desde el fin de la Guerra Fría, los sectores de seguridad y defensa pueden dirigir recursos, conocimientos y tecnologías hacia la lucha contra los problemas ambientales. Esto es especialmente importante en lugares en donde la presencia del Estado es débil y las FF. MM. tienen un rol protagónico en la vida pública.

Referencias

- Cancillería. (6 de septiembre de 2019). *Siete países suscriben el Pacto de Leticia por la Amazonía*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/siete-paises-suscriben-pacto-leticia-amazonia>
- Cancillería. (s.f.). *Soberanía y fronteras: seguridad y defensa*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/politica/integracion-brasil-ecuador-peru>
- El Nuevo Siglo. (1 de junio de 2022). *Colombia firma Plan Operativo Binacional con Ecuador*. Recuperado de: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/06-01-2022-colombia-firma-plan-operativo-binacional-con-ecuador>
- Floyd, R. y Matthews, R. A. (2015). Environmental Security Studies, An Introduction. En R. Floyd y R. A. Matthews (Eds.), *Environmental Security: Approaches and Issues* (pp. 1-20). Abingdon y Nueva York: Routledge.
- France24. (30 de mayo de 2018). *¿Qué significa ser 'socio global' de la OTAN?* Recuperado de: <https://www.france24.com/es/20180530-que-significa-ser-socio-global-de-la-otan>
- Giraldo Bonilla, H. F. y Cabrera Ortiz, F. (2020). Los intereses nacionales de Colombia y su protección: el desafío para una estrategia de seguridad nacional. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y F. Cabrera Ortiz (Eds.), *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (pp. 79-113). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Guerra.
- Græger, N. (1996). Environmental Security? *Journal of Peace Research*, **33**(1), 109-116.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, **162**(3859), 1243-1248.
- Held, D. y McGrew, A. (2003). *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge: Polity Press.
- Jiménez, L. (2 de diciembre de 2021). Seguridad y cambio climático – Posturas de la ONU y la OTAN en el 2021. *Blog Departamento de Derecho del Medio Ambiente*. Recuperado de: <https://medioambiente.uexternado.edu.co/seguridad-y-cambio-climatico-posturas-de-la-onu-y-la-otan-en-el-2021/>
- Kirchner, E. J. (2007). Regional and global security: changing threats and institutional responses. En E. J. Kirchner y J. Sperling (Eds.), *Global Security Governance: Competing perceptions of security in the 21st century* (pp. 3-22). Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Lowe, L. A. (2022). La problemática de la extracción ilícita de minerales. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y F. Cabrera Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: la seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (pp. 291-313). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Guerra.

- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de defensa y seguridad, PDS*. Bogotá. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf
- Naciones Unidas. (1973). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/039/07/PDF/N7303907.pdf>
- Naciones Unidas. (1993). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/58/PDF/N9283658.pdf>
- National Geographic Society. (s.f.). *Milestones in Space Photography*. Recuperado de: <https://www.nationalgeographic.com/photography/article/milestones-space-photography>
- O'Neill, K. (2009). *The Environment and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ospina Gutiérrez, L. M. y Cabrera Ortiz, F. (2022). Conceptualización de los desafíos y amenazas en el modelo de la seguridad multidimensional. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y F. Cabrera Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: la seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (pp. 154-187). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Guerra.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los Bienes Comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México D.E.: Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica.
- OTCA [Organización del Tratado de Cooperación Amazónica]. (9 de junio de 2021). *Países Miembros de la OTCA aprueban Memorando de Entendimiento e instituyen Red Amazónica de Manejo Integral del Fuego para la región*. Recuperado de: <http://otca.org/paises-miembros-de-la-otca-aprueban-memorando-de-entendimiento-y-instituyen-red-amazonica-de-manejo-integral-del-fuego-para-la-region/>
- OTCA [Organización del Tratado de Cooperación Amazónica]. (s.f.). *¿Quiénes somos?* Recuperado de: <http://otca.org/quienes-somos/>
- Pastrana Buelvas, E. y Burgos Giraldo, M. (2020). Seguridad ambiental en América Latina y el Caribe: evolución y desafíos para el siglo XXI. Policy Paper No. 1. Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental. Recuperado de: [https://www.kas.de/documents/273477/17368825/Seguridad+ambiental+en+Am%C3%A9rica+Latina+y+el+Caribe.+Evoluci%C3%B3n+y+desaf%C3%](https://www.kas.de/documents/273477/17368825/Seguridad+ambiental+en+Am%C3%A9rica+Latina+y+el+Caribe.+Evoluci%C3%B3n+y+desaf%C3%93)

ADos+para+el+siglo+XXI.pdf/4f07dca6-7067-a1f8-7b54-15293695ae5a?version=1.0&t=1647488395323

- Pastrana Buelvas, E. y Lowe, L. A. (2020). Desafíos de la gobernanza ambiental de la Amazonia en el siglo XXI: una perspectiva teórica y práctica. En E. Pastrana Buelvas y N. Stopfer (Eds.), *Gobernanza multinivel de la Amazonia* (pp. 19-43). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y ESAP.
- Pastrana Buelvas, E. y Sánchez Mendioroz, Á. (2014). Retos de la gobernanza global frente a una multipolaridad creciente. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (Eds.), *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo* (pp. 23-83). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer y Universidad Santiago de Cali.
- Pastrana Buelvas, E.; Betancourt Vélez, R. y Simmonds Pachón, O. (2014). Regionalización, regionalidad y gobernanza multinivel en Suramérica. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Suramérica en el escenario global: gobernanza multinivel y birregionalismo* (pp. 85-123). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer y Universidad Santiago de Cali.
- Pastrana Buelvas, E.; Cabrera Ortiz, F. y Vera Piñeros, D. (2022). Seguridad multidimensional, poder nacional y nuevas amenazas de cara a un orden internacional en transición. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y F. Cabrera Ortiz (Eds.), *Poder nacional de Colombia: la seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos* (pp. 19-70). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Guerra.
- Pinzón Arana, F. (2019). Colombia y Ecuador: lineamientos estratégicos contemporáneos para la seguridad ambiental fronteriza. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 14(28), 281-305.
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo]. (1994). Informe Sobre Desarrollo Humano 1994. Recuperado de: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994escompletonostatspdf.pdf>
- Scholte, J. A. (2001). The globalization of world politics. En J. Baylis y S. Smith (Eds.), *The Globalization of World Politics* (pp. 13-32). Oxford: Oxford University Press.
- Secretario General de las Naciones Unidas. (11 de septiembre de 2009). El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad. Recuperado de: https://www.acnur.org/publications/pub_clima/5d54785b4/el-cambio-climatico-y-sus-posibles-repercusiones-para-la-seguridad-informe.html

Ullman, R. H. (2011). *Redefining Security*. En C. W. Hughes y L. Y. Meng (Eds.), *Security Studies: A Reader* (pp. 11-17). Abingdon y Nueva York: Routledge.

Vera Piñeros, D.; Prieto Ararat, P. y Garzón Amórtegui, D. (2020) Los delitos contra el medio ambiente y las prácticas de control territorial de los Estados amazónicos: entre la seguridad militar, humana y ambiental. En E. Pastrana Buelvas y N. Stopfer (Eds.), *Gobernanza multinivel de la Amazonia* (pp. 157-204). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y ESAP.

World Economic Forum. (11 de enero de 2022). *Global Risks Report 2022*. Recuperado de: <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2022/>

Zurich Seguros. (s.f.). *Informe de Riesgos Globales 2022*. Recuperado de: <https://www.zurichseguros.com.co/es-co/informe-de-riesgos-globales-2022>

Los cambios tecnológicos y su impacto en las estrategias de seguridad y defensa

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.06>

*Diego Vera**,
*Paula Prieto***,
*Daniela Garzón****

Introducción

Las armas y sus tecnologías cambiantes no explican por sí solas la detonación de conflictos armados y tampoco la trayectoria y desenlace de esos fenómenos. Sin embargo, adquieren enorme relevancia en la planeación de la actividad militar y la formulación de las políticas y estrategias de seguridad y defensa orientadas por capacidades. Máxime teniendo en cuenta la llamada cuarta revolución industrial, que impulsa la convergencia de tecnologías digitales, físicas y biológicas hacia la generación de sistemas complejos y automatizados de diseño y producción en todos los ámbitos, tanto civiles como militares. Una revolución que también

* Político bogotano con énfasis en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Magíster en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá). Profesor asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana (Bogotá). Investigador y coautor para varios proyectos de la Universidad Javeriana, la Fundación Friedrich Ebert en Colombia (FESCOL) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Contacto: verad@javeriana.edu.co.

** Político de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Essex (Reino Unido). Actualmente se desempeña como profesional de apoyo a la gestión de investigación del programa de Maestría en Ciencias Militares Aeronáuticas de la Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana y es miembro de la Red de Seguridad Ambiental de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia (KAS). Contacto: paulaprietoarat@gmail.com y paula.prieto@epfac.edu.co.

*** Internacionista con énfasis en Estados Unidos-Europa y comunicadora social organizacional de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Investigadora con experiencia en la publicación de artículos sobre temas de relaciones internacionales, seguridad ambiental, política exterior y construcción de paz. Actualmente hace parte de la Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental del Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático (EKLA) de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Contacto: danny7981@gmail.com.

induce una transformación radical de los asuntos militares y del análisis de la seguridad nacional e internacional.

Precisamente en el avance tecnológico sin precedentes que se está experimentando durante el siglo XXI, destaca la iniciativa de innovación e inversión de los actores privados y la descentralización asimétrica del conocimiento. Si bien tienden a beneficiarse más las sociedades del centro del sistema internacional, de allí surgen activos cognitivos y físicos arduos de monopolizar de forma permanente en un mundo altamente interdependiente e interconectado; sobre todo por la internacionalización creciente de los hallazgos científicos, la multiplicación de canales de difusión de información –incluso reservada– y la apertura hacia diversas oportunidades de comercialización de bienes y tercerización de servicios u *outsourcing*, tanto en los límites de las regulaciones nacionales e internacionales como fuera de ellas.

En un sistema internacional en transición hacia la multipolaridad se configura un nuevo y muy inestable panorama geopolítico con la redistribución del poder económico, político, militar y hasta cultural, no solo entre Estados sino particularmente entre actores estatales y no estatales. Actualmente, parecen converger amenazas y factores de inestabilidad heredados de la Guerra Fría o sistema bipolar, como la carrera nuclear militar, con las fracturas propias de un mundo policéntrico y donde no resulta clara la frontera o matriz ideológica o religiosa principal de los conflictos nacionales e internacionales.

En los conflictos híbridos del presente, se incorporan dinámicas terroristas de múltiples tipologías, mercados ilícitos transnacionales convergentes, actividades disruptivas ocultas en las redes físicas y virtuales, el uso de *proxies* en los teatros de operaciones para eludir responsabilidades directas, y distorsiones en la información por parte de los gobiernos y otros jugadores para desestabilizar o interferir en otros países, además del recurso en aumento hacia medios no convencionales e irregulares de agresión por parte de actores estatales y no estatales para reducir la capacidad de reacción del oponente.

En este sistema en ebullición, el uso dual de estas nuevas tecnologías, tanto civil como militar, económico y político, legal e ilegal, nacional e internacional, complejiza y desafía el pensamiento estratégico tradicional, de modo que expone brechas e interrogantes muy graves para la seguridad y la defensa de los Estados. En definitiva, parecen avanzar más rápido estos nuevos medios bélicos y de enriquecimiento e influencia que las normas domésticas e internacionales para encauzarlos, la cooperación internacional multilateral para desarrollarlos equitativa y pacíficamente, y la reflexión y el consenso académicos sobre sus riesgos y potencialidades.

La presencia de nuevos campos y dominios de la guerra, como el cibernético, obliga a repensar la seguridad y la defensa, así como la reactivación de la competencia espacial y nuclear entre potencias con apoyo de empresas tecnológicas privadas, la instrumentalización

del campo cultural a través de las redes y los movimientos sociales para desafiar las narrativas que dan asiento a la memoria histórica compartida, la verdad jurídica, la autoridad política y los pilares sociológicos de cohesión nacional y, por supuesto, la expansión de las aplicaciones militares con inteligencia artificial y el desdibujamiento de la frontera entre hombre y máquina con la biotecnología. Estos elementos también ponen en entredicho el concepto mismo de la guerra como actividad humana de violencia organizada en función de objetivos político-ideológicos más o menos racionales y que transcurre en un plano físico o geográfico concreto, con operaciones militares por parte de actores armados fácilmente identificables.

En este capítulo se procura trabajar la siguiente pregunta: ¿qué impactos están teniendo las nuevas tecnologías en las estrategias de seguridad y defensa de los Estados en el siglo XXI? Se propone exponer un panorama general, con algunos ejemplos de nuevas tecnologías militares o de potencial uso militar (en prueba) y países que las desarrollan y/o adquieren a partir de la información pública gubernamental, periodística y académica revisada, de forma eminentemente descriptivo-analítica y cualitativa, como estudio de caso exploratorio. Se abordarán los siguientes segmentos: a) un breve marco de referencia sobre las revoluciones tecnológicas, las revoluciones militares (RMA) y las estrategias de defensa; b) la inteligencia artificial (IA); c) el desarrollo espacial; d) los misiles hipersónicos y la disuasión nuclear; y e) la biotecnología y el sector militar. Finalmente, se plantean unas conclusiones y recomendaciones con énfasis en Colombia. Se discutirá el impacto del fenómeno en relación con cuatro estrategias de defensa: disuasión, denegación, interferencia y castigo.

Marco de referencia: revoluciones tecnológicas y militares y estrategias de defensa

El mundo moderno ha transitado por cuatro transformaciones tecnológicas que alteraron profundamente la relación de la humanidad con su entorno y consigo misma, no solamente los modos y medios de producción económica. Los parámetros de organización social y política también cambiaron, incluyendo la forma de conducir las guerras. La primera revolución modificó el patrón de trabajo agrario y artesanal al traer el predominio de la industria y las manufacturas elaboradas por máquinas de vapor, entre 1760 y 1830. La segunda revolución permitió la producción en masa gracias a la generación de electricidad, alrededor de 1850. La tercera revolución facilitó la producción parcialmente automatizada con las tecnologías de la información y la electrónica o computacionales, a mediados del siglo XX (Perasso, 12 de octubre de 2016). Actualmente, la cuarta fase implica la creación y el uso de sistemas ciberfísicos hacia la total automatización, combinando maquinaria física con procesos digitales para hacerlos capaces de tomar decisiones y de cooperar —entre ellos y con los humanos— mediante el internet de las cosas (Perasso, 12 de octubre de 2016).

La cuarta revolución está propiciando cambios en los patrones de evolución del conocimiento, dinámicas de enriquecimiento y relaciones de poder en todas las esferas, y así beneficia a los que más rápidamente se adaptan a y apropian de estas tecnologías (Min, David y Suk, 2018). Esta etapa se caracteriza por la expansión de las industrias de alta tecnología, tanto megacorporaciones como empresas emergentes o *startups*, el uso de medios de transporte eléctrico y ultrarrápido, la investigación y el uso de ‘energías verdes’ y la comercialización de bienes y servicios derivados del internet, la industria aeroespacial, la impresión en 3D, la ingeniería genética y la computación de generación reciente, como la de tipo cuántico. Aunque varios de estos sectores se basan en los alcances de las tecnologías de la tercera revolución, la nueva característica es la integración acelerada de tecnologías diferentes y que desdibuja las fronteras entre las esferas física, digital y biológica (Min, David y Suk, 2018). Su evolución puede ser exponencial por la velocidad, el alcance y el impacto de esas tecnologías emergentes.

Esta revolución también está incidiendo en el carácter cambiante de la guerra, en la prospectiva de las amenazas y en la revisión de los supuestos del pensamiento estratégico militar. La convergencia de tecnologías informáticas y biológicas hace parte de un nuevo entorno estratégico junto con la geopolítica cambiante, las transformaciones en el mercado global del trabajo, las presiones demográficas contemporáneas y las nuevas aproximaciones y conceptualizaciones de la seguridad (Ryan, 31 de octubre de 2018). En el campo militar, esta revolución puede observarse en el desarrollo de cabezas explosivas más pequeñas, cabezas nucleares tácticas, drones de doble propósito, aplicaciones específicas de inteligencia artificial para operaciones militares y sistemas de armas o la impresión 3D de armas, vehículos y equipos militares, todo lo cual permite elevar la letalidad, precisión, indetectabilidad y producción en masa, al tiempo que se reducen costos y operaciones industriales (Hammes, 24 de agosto de 2018). Pero este escenario no solamente está modificando los medios de la guerra, sino igualmente desatando una nueva revolución en los asuntos militares, ejerciendo influencia sobre cambios en la doctrina, la organización y los procesos de reclutamiento, formación, tácticas y comando de las fuerzas militares en diversos países (Ryan, 31 de octubre de 2018).

En ese sentido, entre finales de los años noventa y principios de los dos mil ya se había advertido en el establecimiento militar de EE. UU. el advenimiento de una “revolución en asuntos militares” (*Revolution in Military Affairs* o RMA), entendida como una transformación inminente en la conducción de la guerra por causa de las nuevas tecnologías, entre las que se destacan las municiones guiadas por sistemas de precisión y las tecnologías de información y telecomunicación (Bousquet, 2017, p. 1). No obstante, las RMA no son un fenómeno nuevo. Los avances en la tecnología y la estrategia tienden a revolucionar la manera como se combate en la guerra a partir de la transformación de la doctrina militar, el entrenamiento, la organización, el equipamiento, las tácticas, las operaciones y la propia estrategia dentro de nuevos patrones para hacer la guerra (Mallick, 2020). De hecho, su concepto antecedente

es de origen soviético, conocido como *Military Technical Revolution* (MTR), en el cual se concibe que ciertos eventos tecnológicos pueden alterar el curso de la historia militar.

Aunque no hay absoluto consenso al respecto, se suele hablar de varias RMA desde el siglo XIV, siguiendo parcialmente a Mallick (2020):

- 1) La revolución en la infantería (incluso sobre la caballería)
- 2) La revolución en la artillería
- 3) La revolución de la navegación y el disparo naval
- 4) La revolución de fuertes/fortificaciones antiartillería
- 5) La revolución de la pólvora y las armas de fuego
- 6) La revolución napoleónica en logística y organización militar
- 7) La revolución de la guerra terrestre mediante poder de fuego, transportes y comunicaciones
- 8) La revolución naval con el acero, el hierro y los submarinos
- 9) La revolución aérea y espacial (aeronaves de combate y telecomunicaciones)
- 10) La revolución nuclear (bombas y propulsión nucleares)

En la actual RMA, las variables independientes parecen ser innovaciones como las tecnologías para capturar, procesar y distribuir la información, las tecnologías militares en nuevos dominios de la guerra como el espacio, el ciberespacio y hasta el subsuelo, y los dispositivos que permiten mayor maniobrabilidad y más rápidas comunicaciones al personal. Los cambios que están propiciando, como variables dependientes, tienden a ser cuatro: ataques mucho más precisos y a mayor distancia, mejora dramática de los sistemas de comando, control e inteligencia, capacidad para desplegar guerra informática y de información y operaciones no kinésicas ni letales (Mallick, 2020). Sin desconocer estos avances, las nuevas capacidades de las fuerzas militares, incluyendo las de EE. UU., aún no son garantía de superioridad absoluta, particularmente examinando las confrontaciones con insurgencias armadas y actores difusos y resilientes (Bousquet, 2017).

Dentro de ese tipo de cuestionamientos y similares a la actual RMA, subsisten varios interrogantes que hacen que el futuro siga abierto y no sea posible anticipar la forma exacta ni el éxito de esta nueva fase, por ejemplo: a) los elementos políticos e ideológicos, no puramente el cambio tecnológico, determinan su evolución y modo de aplicación militar (Bousquet, 2017); b) el precepto occidental de proyectar poder militar y así reducir la proyección de

vulnerabilidad, usando medios a distancia como los drones, asume que el ajuste técnico permanente basta para acabar con la amenaza (por ejemplo, el terrorismo global), y de este modo ignora sus raíces profundas; c) se podrían estar hiperbolizando las promesas de eficiencia militar del RMA al subestimar la respuesta estratégica de los adversarios, ya que la reducción de riesgo al evitar la exposición directa del personal al combate, operando a distancia, puede ser una invitación a que el enemigo responda con ataques más indiscriminados en contra de su población o infraestructuras para elevar el costo del conflicto y trasladarlo a sus propios territorios “seguros” (p. 17).

Además de los desafíos de los conflictos asimétricos, los interrogantes que surgen de esta nueva fase tecnológica para los propios militares no son menores porque están teniendo impactos directos en los roles del personal e incluso en su alistamiento y formación. Los drones y la inteligencia artificial están dado paso a aeronaves y buques remotamente tripulados y sistemas de armas semi o totalmente automatizados; esto genera presiones de sustitución de funciones, pilotos y operarios, o lo que se conoce de modo más genérico como la ‘destrucción de empleos’. Empero, el mundo no parece estar listo económica, social ni psicológicamente aún para dar tan rápido el salto hacia vehículos civiles y militares totalmente controlados por máquinas y programas de computadora (Cukier, 2018). La transición cultural puede acortar el tiempo de implementación, pero también habrá que adaptar los modelos económicos para generar nuevo personal y absorber o recapacitar al remanente laboral, incluyendo los oficiales militares.

Con respecto al campo de batalla, hay una consternación similar por la posibilidad de que los drones y la inteligencia artificial den paso a la producción y al uso de robots de combate o soldados robot en todos los dominios de la guerra, lo que propicia dudas sobre la conveniencia táctica y humanitaria de que ejecuten las misiones, especialmente ante la presencia de civiles. También preocupa que el desplazamiento de la industria militar por parte de las industrias tecnológicas privadas resulte en falta de conocimiento y control de esas armas por parte de decisores políticos y oficiales militares (Cummings, 2018). Sin embargo, también pueden ampliarse las oportunidades de desarrollo profesional para otros oficiales porque los sistemas artificiales de pensamiento requieren de programadores, controladores y supervisores humanos, especialmente cuando las tareas/misiones involucran entornos o teatros muy complejos, donde las habilidades de precisión o detección y las reglas parametrizadas en los modelos no son prenda de garantía para el cumplimiento de los objetivos con el mínimo efecto colateral posible. El razonamiento basado en conocimiento amplio y la experiencia resultan necesarios cuando la incertidumbre es muy alta y se precisa de intuición, buen juicio y rápida interpretación de la situación cambiante, algo difícil de replicar en las máquinas (Cummings, 2018). Por esa razón, la planeación de la guerra en los niveles estratégico, táctico y operacional seguirá siendo eminentemente humana, aunque esté apoyada cada vez más por insumos cibernéticos y su ejecución se lleve a cabo con más medios automatizados.

Como muestras de esta nueva revolución tecnológica en el campo militar, EE. UU. creó su cibercomando en 2010 (USCYBERCOM) y la primera fuerza militar espacial (USSF) del mundo en 2019 y adelanta varios proyectos de integración entre máquinas y organismos biológicos, algunos por cooperación público-privada, encabezados por la agencia gubernamental de proyectos avanzados de defensa (DARPA). Esa agencia señala su misión en el campo biotecnológico: demostrar y generar una transición tecnológica revolucionaria –para EE. UU. y su defensa– a partir de investigaciones, descubrimientos y aplicaciones que logren integrar la biología, la ingeniería, las ciencias computacionales, las matemáticas y las ciencias de la física, incluyendo en su portafolio no solamente innovaciones para la medicina, sino además para desarrollar la interfaz entre humanos y máquinas, usar microorganismos como plataformas de producción, y fomentar la exploración profunda del impacto de las ecologías y los entornos en evolución en la preparación y las capacidades de las Fuerzas Militares de EE. UU. (DARPA, s.f.). Esto ya no es solamente ‘doctrina de EE.UU.’ sino una realidad pujante en todo el pensamiento militar mundial.

Aunque podría pensarse que son capacidades exclusivas de la superpotencia o de grandes potencias y con pocas posibilidades de reproducción, el mecanismo de emulación entre potencias competidoras, la transferencia de tecnologías a los aliados, y el robo o desvío de información industrial/científica suelen ser mecanismos que inducen la proliferación. Y si bien las potencias en vías de desarrollo tienen enormes dificultades y restricciones para apropiarse de estas innovaciones, resultan de uno u otro modo estremecidas por las posibles consecuencias que para su seguridad y la estabilidad mundial tengan esa difusión y esa competencia entre grandes jugadores, lo cual las obliga a actualizarse también en menor proporción o, por lo menos, a responder jurídica y diplomáticamente para compensar su desventaja y mitigar los riesgos y amenazas que perciben de esos avances.

Lamentablemente, el rezago de los civiles, los medios de comunicación y los propios tomadores de decisión (por ejemplo, legisladores y jueces) frente a estos desarrollos puede derivar en situaciones como el debilitamiento del control civil sobre los proyectos de defensa avanzada, la incapacidad de regularlos debidamente en aras del interés nacional (o de la transparencia internacional), la formulación de políticas públicas discontinuas en la materia y hasta la pérdida de oportunidades de investigación, inversión y aplicación relacionadas con estas innovaciones, básicamente por desconocimiento o prejuicios. Sin obviar que las preocupaciones y los límites humanitarios y bioéticos son fundamentales por las fuertes implicaciones en los protocolos de investigación y uso de estas tecnologías, con el agravante de que los regímenes no democráticos que las exploran enfrentan menos restricciones y resultan menos abiertos al escrutinio doméstico e internacional.

En efecto, el principio de rendición de cuentas es central en las democracias. Sin embargo, en asuntos complejos como los sistemas de inteligencia artificial, por su carácter técnico

y la dificultad para explicar su forma de “pensamiento” a las audiencias no especialistas, incluyendo los políticos, la toma de decisiones sobre su desarrollo y uso se hace más opaca (Bryce y Parakilas, 2018, p. 43). Sus aplicaciones militares y posibles consecuencias son tan inquietantes que líderes de la innovación tecnológica como Elon Musk o Mustafa Suleyman enviaron una carta abierta a las Naciones Unidas en 2017 para que se busque una manera de proteger a la sociedad de sus usos indebidos, por ejemplo, con restricciones para los sistemas letales y autónomos de armas (Bryce y Parakilas, 2018).

En otro ejemplo, además de la inconveniencia estratégica de depender crecientemente de infraestructuras, dispositivos y servicios de soporte de empresas de alta tecnología y/o de las inversiones de China en estas áreas, lo cual resta autonomía tecnológica a los países receptores, se viene discutiendo en Europa que ese despliegue, respaldado por el Estado chino, no solamente tiene el objetivo geopolítico de consolidar a China como primera potencia mundial (tecnológica) y así debilitar la influencia de EE. UU. y sus empresas. También se mencionan los peligros del robo de propiedad intelectual e información estratégica y del uso dual de tecnologías digitales para conducir operaciones disruptivas contra sus gobiernos y Fuerzas Militares al permitirle el acceso a sistemas muy sensibles para la seguridad y la defensa, lo que ha llevado a varios países de esa geografía a limitar el monto o los sectores de IED de China (Nelson *et al.*, 2022). Tecnologías emergentes como la inteligencia artificial, los sistemas autónomos, el internet de las cosas y sus componentes, así como las capacidades con soporte espacial, son los blancos de los inversionistas chinos respaldados por su Estado; para el Partido Comunista Chino (PCC), la alta tecnología es el soporte de una economía avanzada, el control gubernamental de la sociedad y unas Fuerzas Militares de capacidad superior, como temas interconectados y orientados por el principio de fusión civil-militar, que facilita el uso dual de todos los avances (Nelson *et al.*, 2022).

Las tecnologías emergentes en conjunción con el despliegue de actores disruptivos y tensiones y rupturas geopolíticas crecientes de un mundo cada vez más multipolar y anárquico invitan a pensar en las repercusiones actuales y futuras para la seguridad multidimensional, la seguridad nacional y la seguridad humana. La complejización de los conflictos armados con nuevas lógicas y actores, o las guerras híbridas y las tecnologías emergentes ofensivas, defensivas y de uso dual (civil-militar), están haciendo más difícil la planeación estratégica en relación con la identificación precisa de las amenazas y de las capacidades y acciones necesarias para contrarrestarlas.

Una forma para aproximarse a las ventanas del cambio estratégico puede ser la discusión del impacto de estas tecnologías emergentes sobre tipos conocidos de estrategias de defensa. A continuación, definimos brevemente cuatro:

1. Disuasión (*deterrence*): es esencialmente psicológica y sucede cuando un Estado usa la amenaza de represalia para imposibilitar una agresión por parte de un

adversario. Su mayor conceptualización se ha dado en el marco de la competencia nuclear armada, donde esas potencias buscan mantener un alto nivel de capacidad destructiva instantánea y abrumadora contra cualquier agresión a ellas o sus aliados. Se basa en dos condiciones básicas: a) la *capacidad* de tomar represalias después de un ataque sorpresa debe percibirse como creíble; y b) la *voluntad* de tomar represalias debe percibirse como una posibilidad, aunque no necesariamente como una certeza (Britannica, s.f.b). Se busca afectar la voluntad estratégica del otro.

2. Denegación (*denial*): es esencialmente material y se usa para dificultar que un oponente logre un objetivo militar. A diferencia de la disuasión, que busca cambiar la intención del otro, la denegación procura poner el objetivo del oponente fuera de su alcance en dos formas: a) cualquier medida para bloquear u obstruir el ataque u ocultar el blanco constituye denegación, ya sea con una barrera natural o artificial (por ejemplo, una muralla); y b) cualquier medida para neutralizar o destruir las capacidades del oponente antes de que realice el ataque (por ejemplo, una zona de exclusión aérea o destruir sus instalaciones militares y sistemas de armas) (Britannica, s.f.a). Se busca afectar la capacidad estratégica del otro.
3. Interferencia: puede ser ejecutada tanto por medios militares como no militares. Se trata de una estrategia disruptiva para manipular o usar los elementos, actores y dinámicas domésticas del rival para obstruir o cambiar el curso de sus procesos de toma de decisión de forma conveniente. Es una estrategia asociada a la guerra híbrida, en la que se utilizan herramientas como la desinformación, la interferencia económica, la interferencia electoral, el apoyo externo a subversión y a sublevaciones o disturbios internos, paramilitares y actores armados no identificados (milicias, terroristas), ciberatacantes (*backers, crackers, hacktivistas*) e incluso empresas privadas (Wigell, Mikkola y Juntunen, 2021). Se busca paralizar la toma de decisiones desde adentro.
4. Castigo: involucra el ataque directo a los centros de gravedad o intereses vitales del contrincante como forma de tratar de detener aquellas acciones que se considera afectan los propios intereses nacionales. Puede escalar en términos de intensidad de la respuesta y de tipo de operación militar, empezando con el desarme forzado, la inhabilitación de sus capacidades, repeler con otro ataque y, finalmente, derrotar al enemigo con una ofensiva abrumadora (Kainikara, 2013). Es un tipo de estrategia que en las democracias normalmente se considera de último recurso. Busca causar un daño insoportable o irreparable al enemigo.

Inteligencia artificial

Tradicionalmente se ha visto a EE. UU. con amplia superioridad en investigación y desarrollo de inteligencia artificial (IA), escenario que cambió con la evolución de China y Rusia en la materia. Como reacción a un posible rezago, el país tomó como punto de partida la conformación de un grupo interministerial que analizó el impacto de la IA en la seguridad estadounidense. El resultado fue el informe *Preparing for the Future of Artificial Intelligence* de la Oficina de Ciencia y Tecnología de la Casa Blanca, en el que se reconoce la importancia de la IA como herramienta de transformación en seguridad y defensa. Posteriormente, en 2018, la Estrategia de Defensa Nacional definió la IA como elemento prioritario y vital para la conservación de la ventaja militar (Haney, 2020).

En febrero de 2019, el presidente Trump dio la orden ejecutiva *Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence*, que contiene los lineamientos para el fortalecimiento científico, técnico y financiero en investigación y desarrollo en IA y contempla cinco principios esenciales: a) EE. UU. debe dirigir los avances tecnológicos en IA en todo el gobierno federal y la academia para promover el desarrollo científico y económico y la seguridad nacional; b) se compromete con el desarrollo de estándares técnicos adecuados que permitan el desarrollo y testeo seguros de la IA y su acogimiento en la industria; c) procurará la capacitación de las generaciones presentes y futuras en la aplicación de IA; d) fomentará la confianza del público y la confiabilidad de la IA y protegerá las libertades civiles en la aplicación de la IA; y e) promoverá un ambiente internacional que favorezca la investigación e innovación estadounidense en IA y el ingreso de sus industrias de IA a mercados abiertos, para así mantener la protección de su competitividad y sus intereses de seguridad (Haney, 2020).

En esencia, el gobierno estadounidense procura conservar su posición dominante mediante la *Defense Innovation Initiative, Third Offset Strategy* (Martin, 2019, citado en Romero, 2019). Sin embargo, otros análisis evidencian algunas fallas en la forma como ha tenido lugar la aplicación de la IA en la agenda de seguridad y defensa y que ha afectado la protección de los intereses nacionales estratégicos. Por ejemplo, Almeida (2019) plantea que estas políticas han tenido un campo de acción limitado, principalmente por cuestión de recursos, ya que no se han incrementado sustancialmente. Asimismo, expone la necesidad de que los asuntos relacionados con IA se encuentren regulados por una agencia específica del gobierno, conformada por personal especializado, y dedicada al aval de los sistemas y la creación de estatutos o normas que estandaricen los requerimientos para dichos sistemas.

Comparativamente, cuando el desarrollo de IA de EE. UU. es analizado desde una perspectiva tradicional de capacidad estatal, parece que ha sido superado por China. Sin embargo, al tener en cuenta su sector privado, que ha logrado los mayores avances e innovación –las *startups*–, termina siendo un actor relevante para la adquisición de tecnología a través de las

alianzas público-privadas, incluyendo IA para seguridad y defensa. Así, el panorama apunta a que la superpotencia intenta mantenerse como líder en el área, a pesar de su declive relativo como hegemon global.

Uno de los principales desafíos con el desarrollo de la IA, especialmente cuando no es controlada por el gobierno central, es que estos avances de programación se hacen públicos y pueden desviarse hacia grupos criminales o terroristas que amenacen la seguridad de otros Estados. Es por ello que desde la academia militar se ha recomendado la expansión de las alianzas público-privadas para hacer cumplir los regímenes de propiedad intelectual y reducir la probabilidad del uso malicioso de la IA por parte de actores estatales y no estatales (Chandra, 15 de febrero de 2021).

China, por su parte, ha exhibido sus fines competitivos en IA, pues en gran medida su motivación está alimentada por la percepción del avance estadounidense. Como parte del camino para alcanzar estos fines, China ha destinado grandes presupuestos a planes formulados a largo plazo, políticas y rutas de acción, encaminados a la formación del personal estatal —y militar— en IA (Romero, 2019). El énfasis mostrado por China en asuntos de IA corresponde a un enfoque de innovación, investigación y desarrollo más ambicioso que el desplegado por EE. UU., que está más centrado en la renovación y actualización de tecnologías preexistentes.

Ahora bien, las aplicaciones de la IA en las agendas de China se han dirigido a la estabilidad social interna y la gobernanza internacional, así como a la dominación del mercado tecnológico; incluso el país ha realizado inversiones estratégicas en empresas comerciales de sus competidores. Pese a tener un mayor papel del Estado en IA que EE. UU., la mayor parte de su inversión reciente ha provenido del sector privado, incluyendo elevadas participaciones en industrias estadounidenses. Las inversiones chinas allí ascendieron de 1,5 millones de dólares en 2010, en una sola empresa, a 514 millones de dólares en 25 empresas, en 2019 (Congressional Research Service, s.f., citado en Romero, 2019). Así, la estrategia empleada por China parece favorecer la integración del sector privado y el militar, vinculando capacidades militares en IA.

Precisamente se han presentado conflictos en torno al tema de propiedad intelectual estadounidense, atribuidos a la interferencia de servicios de inteligencia chinos (Romero, 2019). Aparentemente, el gobierno chino realiza constantes monitoreos de la actividad estadounidense en IA desde la institucionalidad y la academia, además de promover la sofisticación de sus propios sistemas y recursos de IA empleados para el hackeo, la filtración de información sensible y el sabotaje de funciones críticas de red (Haney, 2020). Algunas empresas del sector privado estadounidense se abstienen de patentar tecnologías ante los numerosos antecedentes de robo de parte de China y, además, han cuestionado que ningún sistema de *machine learning* reconocido a la fecha ha provenido originalmente de ahí (Haney, 2020).

Una de las maneras en las que el país asiático usa la IA es como herramienta ofensiva psicológica, en la guerra cognitiva, aplicando tácticas como propaganda y desinformación. Se trata del *deep fake*, un tipo de interferencia con IA para generar noticias, videos e imágenes con el fin de engañar al oponente y manipular la opinión pública nacional e internacional (Jing, 28 de diciembre de 2021). China ha mostrado otros avances en implementaciones bélicas y militares de IA, como su uso en sistemas de navegación aérea y reconocimiento de objetivos, y ha logrado exitosamente incorporar estas tecnologías en misiles de crucero de nueva generación.

En cuanto a Rusia, se ha expuesto una actitud de compromiso con el desarrollo de IA, entendiendo su importancia estratégica e instrumental para el Estado. Como consecuencia, ha realizado inversiones en IA aplicada a la protección de información sensible del gobierno, como forma de repeler y contener el acceso a la información y la opinión negativa acerca del régimen del Kremlin (Haney, 2020). Asimismo, Rusia hace uso de IA con fines ofensivos, similares a China, en el marco de la guerra híbrida. Por ejemplo, está el caso de los comicios presidenciales de EE. UU. en 2016, cuando Rusia mostró su capacidad de IA en operaciones de interferencia para manipular el comportamiento electoral. Aunque se perciba como una influencia política externa y no como un ataque a la seguridad, el uso de estas herramientas tecnológicas con fines parecidos es considerado no solo una herramienta de poder blando para persuadir, sino además una vía para debilitar y desprestigiar desde adentro al sistema político y/o el régimen democrático del enemigo (Kamarck, 29 de noviembre de 2018).

El Ejército ruso ha trabajado en el desarrollo de robots controlados mediante sistemas de IA, especialmente en vehículos terrestres y aeronaves autónomas con capacidad de identificación automática de blancos. En marzo de 2018, Rusia publicó planes para la conformación de un Centro Nacional para la Inteligencia Artificial, así como otras iniciativas de defensa, incluyendo la creación de complejos militares dedicados a la aplicación de los avances en IA (Haney, 2020). Por otro lado, ha realizado también algunas transformaciones orgánicas e institucionales en su camino para desarrollar IA, creando la Dirección para la Investigación Científica y las Tecnologías Avanzadas y la Fundación para Estudios Avanzados. Empero, al país se le dificulta lograr mayores resultados en esta materia debido a la falta de financiación (Haney, 2020).

Ahora bien, en cuanto a las cuatro estrategias de defensa aplicadas al tema, la estrategia de disuasión puede verse afectada por el desarrollo de IA, en el sentido en que el cálculo no estaría totalmente inducido por la percepción humana. Como muestra, hoy se programan modelos y algoritmos que arrojan posibles escenarios de confrontación en el Este asiático, incluyendo actores como China, EE. UU., Japón, Corea del Sur y Corea del Norte. En uno, se asume que estos países han invertido en IA a excepción de Corea del Norte y se plantea un panorama en el cual EE. UU. se verá rezagado en el ámbito militar y económico con China, lo

cual ocasionaría que Japón, Corea del Sur y otros aliados de la zona como Taiwán se alineen con la superpotencia para contener a una China en ascenso (Wong *et al.*, 2020).

Después de aplicar el modelo con varias rondas y posibles cursos de acción de cada actor, se llega a varias conclusiones sobre la incidencia de la IA en la estrategia de disuasión. El desarrollo de IA, al ir de la mano con el desarrollo de armas autónomas, hace que los vehículos no tripulados sean menos útiles en dicha estrategia de defensa. En una simulación, la presencia de humanos en una de las plataformas chinas hizo dudar a los oponentes de atacarlas para no escalar el conflicto, a diferencia de otras secuencias en las que no había presencia humana. Al ser la disuasión menos efectiva en ausencia humana, las guerras tenderían a ser más largas a medida que dicho escalamiento del conflicto también se sigue extendiendo (Wong *et al.*, 2020).

Sin embargo, la reducción de riesgo colateral producto del avance de la IA y las armas autónomas, sumado al estatus que produce ser pionero en este tipo de tecnología, hace que sus poseedores lo perciban como un elemento de disuasión. La presencia de la IA en la toma de decisiones tiende a confundir y generar incertidumbre en el oponente por la falta de información sobre estas nuevas herramientas tecnológicas (Wong *et al.*, 2020).

En cuanto al efecto sobre la estrategia de denegación, el avance de la IA permite crear y desarrollar herramientas autónomas que eleven la precisión para identificar y atacar un determinado activo del oponente y de forma más eficiente. Por ejemplo, la IA ayuda a automatizar las tareas de vehículos terrestres y aéreos no tripulados (Dash, 2018). Así, se facilitan los ataques preventivos y a distancia para reducir la posibilidad del oponente de desplegar sus capacidades militares, mediante armas cibernéticas inteligentes y drones.

El desarrollo de la IA también hace que la estrategia de interferencia tome relevancia. En marzo de 2022, se informó sobre la manera como el uso de IA por parte de los bancos en EE. UU. para comercio, aprobación de créditos y funcionamiento de aplicaciones, entre otros, incrementa el riesgo de ciberataques por parte de Rusia, ya que las herramientas de ciberseguridad que usan siguen siendo rudimentarias. Además, la protección viene de agentes privados que imposibilitan tener cifras claras acerca de los incidentes y ataques (Thomas, 23 de marzo de 2022). China y Rusia ya tienen las capacidades y recursos para optar por estrategias de interferencia basadas en IA, incluso Rusia ya ha optado por desplegarlas, retomando el caso de las elecciones de EE. UU. y de países de la Unión Europea donde usó la desinformación.

Frente a la estrategia de castigo, aquí se considera como la que tiene menores beneficios en IA. Primero, porque esta estrategia se usa como último recurso, debido a que, si el atacante no obtiene resultados devastadores –parálisis estratégica–, podría esperarse una respuesta aún más fuerte por parte del agredido y que podría ser convencional o masiva. Segundo, en el contexto actual de la guerra híbrida, el empleo del castigo por medio de la IA conduce a

resultados difusos, ya que en vez de destruir al enemigo o intimidar a la población civil para que presione al gobierno central a la rendición, podría elevar el sentimiento de venganza. El ejemplo son los ciberataques entre Rusia y Ucrania, donde se desdibuja la línea entre ataques a los militares y los civiles, lo cual ha hecho que aumente la participación de cibervoluntarios para la resistencia ucraniana (Elliot, 14 de marzo de 2022).

Desarrollo espacial

Con el nuevo siglo se han empezado a construir rutas estelares y a comercializar el espacio a través de la expansión de la industria (Álvarez Montero, 2021). Durante cincuenta años, gran parte de la visión sociopolítica, económica y militar del sistema internacional se definió por EE. UU. y la URSS y la centralidad de una confrontación nuclear bipolar. Sin embargo, casi tres décadas después, se ha catalogado el periodo como una nueva era espacial, con otros países protagonistas y otros sujetos, como el sector privado en cabeza de empresas como SpaceX y Blue Origin. La presente época ha fomentado un mayor número de actividades en el espacio y esto ha provocado innovaciones y desafíos para la seguridad. Desde 2015, países como China, EE. UU., Irán, Francia y Japón han creado unidades militares independientes para contrarrestar amenazas a sus activos en el espacio (Cabrera-Ortiz y Ospina-Gutiérrez, 2021).

La competencia por la conquista militar del cosmos se desprende de la agenda pública que dominó la era bipolar. Sin la contienda entre el occidente capitalista y el oriente comunista por el desarrollo de armamento estratégico y los programas espaciales militares, hoy no se podría entender el espacio como un teatro con operaciones de fuerzas especiales, ejercicios militares y avances tecnológicos que le dan la vuelta al mundo. La tabla 1 expone los hitos de las dos principales potencias militares espaciales desde la Guerra Fría, así como algunos de sus actuales programas de defensa ultraterrestre.

Tabla 1. Hitos y programas de defensa ultraterrestre de las potencias militares espaciales

País	Programas espaciales
Estados Unidos	1949: creación de un campo de pruebas de misiles balísticos intermedios e intercontinentales en Cabo Cañaveral, Florida, en el marco del Programa Star Wars. 1958: creación de la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA), a través de la Ley del Espacio. 1958: impulso a la Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos del Espacio Exterior, el primer organismo internacional para la cooperación internacional pacífica en el espacio. Finales de los cincuenta: lanzamiento del proyecto High Frontier. Su objetivo era crear un escudo antimisiles tierra-aire de varias capas que pudiera rastrear, interceptar y destruir misiles balísticos enemigos. Década de los sesenta: lanzamiento del Programa Espacial Apolo, con el que se planteó transportar personas a la Luna. En diciembre de 1968, la misión tripulada Apolo 8 realizó su primer vuelo en órbita lunar y el 20 de julio de 1969, la misión tripulada Apolo 11, realizó su primer alunizaje.

País	Programas espaciales
Estados Unidos	<p>1972: firma del Tratado de Misiles Antibalísticos (ABM o ABMT) que estuvo en vigor desde 1972 hasta 2002 y limitó a las partes a 100 misiles antibalísticos.</p> <p>1972-1979: conversaciones sobre la Limitación de Armas Estratégicas (SALT) I-II. Después, en 1991, se dio la firma del Tratado de Limitación de Armas Estratégicas (START 1). Los anteriores tuvieron como objetivo prohibir la colocación de armas nucleares o cualquier otro tipo de armamento de destrucción masiva en la órbita terrestre.</p> <p>1998: la Estación Espacial Internacional fue puesta en órbita. Esto fue resultado de la colaboración de las agencias espaciales de EE. UU., Rusia, Japón, Canadá y Europa.</p> <p>2017: la NASA lanzó Artemis, un programa internacional que para 2025 pretende reanudar el transporte humano a la Luna y luego ir a Marte.</p> <p>2018: establecimiento de la Fuerza Militar Espacial de EE. UU.</p> <p>2021: primera reunión del Consejo Nacional del Espacio (NSC).</p>
Rusia	<p>A diferencia de EE. UU., Rusia delegó las responsabilidades del espacio exclusivamente al sector militar.</p> <p>1955: el Comité Central del Partido Comunista y el Consejo de Ministros de la URSS establecieron la Instalación Tayga para dar paso al dominio de la investigación científica en el espacio.</p> <p>1955: creación de la base militar espacial en Kazajistán. El Cosmódromo de Baikonur fue el primer y más grande puerto espacial del mundo.</p> <p>1959: primer objeto hecho por el hombre en alcanzar la órbita heliocéntrica. El 12 de septiembre de 1959, Luna 2 aterrizó en la Luna y menos de un mes después, Luna 3 tomó sus primeras fotos del lado oscuro del satélite.</p> <p>1961: lanzamiento de una sonda espacial que midió la atmósfera de Venus. Ese mismo año, Yuri Gagarin se convirtió en la primera persona en viajar al espacio.</p> <p>1971: la órbita terrestre baja Salyut 1 (DOS-1) fue la primera estación espacial del mundo. Otras siete estaciones fueron lanzadas como parte del programa.</p> <p>Década de los noventa: el colapso del imperio soviético provocó el declive temporal de los programas espaciales rusos. Las Fuerzas Espaciales Rusas se crearon el 10 de agosto de 1992.</p> <p>1992: creación de la Agencia Espacial Rusa. En 2004 se transformó en la Agencia Espacial Federal (Roscosmos), que se ubica en Moscú y trabaja con el Comando de la Fuerza Aérea ruso.</p> <p>2003: Rusia forma parte del Proyecto Soyuz en colaboración con la Agencia Espacial Europea.</p> <p>2011: primer lanzamiento del vehículo Soyuz-ST-B, que se puso en órbita dos de los satélites europeos Galileo.</p> <p>2021: Roscosmos firmó un memorando de entendimiento con la Administración Nacional del Espacio de China (CNSA) para la construcción de una base permanente en la Luna. También se anunció que para 2024 abandonará el programa de la Estación Espacial Internacional (ISS) y construirá la nueva Estación de Servicio Orbital Ruso en 2025.</p>

Fuente: elaboración de los autores con base en Catrinel (2022).

Además de Rusia y EE. UU., el juego espacial ha estado protagonizado por otras naciones importantes en el desarrollo de programas civiles para la investigación científica, así como proyectos militares dirigidos a los sectores de comunicaciones por satélite y la recopilación de información para inteligencia. El florecimiento de actores como China, India, Israel, Japón, la Unión Europea, Gran Bretaña, Alemania, la Liga Árabe, Sudáfrica y Brasil, entre otros, se

ha traducido en un escenario de dominación global incierto y ha provocado una espiral de armamento espacial. Cabe mencionar los siguientes casos (Catrinel, 2022):

- China: en 2021 se convirtió en el tercer Estado en establecer comunicación con la superficie de Marte, después de Rusia y EE. UU. El 30 de enero de 2022, Xihe-1, el primer satélite de exploración solar de China, fotografió la línea espectral solar H-alfa desde la órbita.
- Israel: es una de las siete potencias espaciales con autonomía en la producción de satélites y vectores de lanzamiento. Su autonomía está garantizada por Shavit, el vehículo de lanzamiento independiente capaz de enviar cargas a la órbita terrestre baja, y por su programa espacial enfocado en la producción y el lanzamiento de telescopios y satélites.
- India: su Agencia de Defensa Espacial fue creada en 2018, con la meta de realizar misiones de recopilación de inteligencia satelital y guerra espacial. En 2019, probó con éxito un arma antisatélite, realizó la Misión Shakti y ejecutó una prueba de arma antisatélite (ASAT). Además, llevó a cabo su primer ejercicio simulado de guerra espacial llamado IndSpaceEx.
- Japón: es la séptima potencia en producción y lanzamiento de satélites espaciales por medio de estrategias de posicionamiento, navegación y temporización. En 2020, estableció el Escuadrón de Operaciones Espaciales dentro de la Fuerza de Defensa Aérea, con sede en la Base Aérea de Fuchu, Tokio.
- Gran Bretaña: en abril de 2021 estableció el Comando Espacial del Reino Unido con el que desarrolló el programa de comunicaciones satelitales militares Skynet, que brinda cobertura a casi todo el mundo.

El creciente número de satélites, operadores y aplicaciones comerciales ha convertido el cosmos en algo tan esencial como el espacio aéreo y el mar. El desarrollo de las capacidades espaciales está vinculado con sus posibles usos militares. Así lo fue en sus inicios con los satélites espía y la tecnología balística de EE. UU. y la URSS, y así lo es hoy con los sistemas de comunicación, observación y posicionamiento. Ahora, los Estados están viviendo la transición de la guerra mecanizada a la guerra informatizada del siglo XXI, donde el campo de batalla se ha ampliado hasta el espacio y la tecnología espacial dirige unidades de combate (Berrío, 2008).

En relación con la seguridad, el espacio se ha consolidado como un área en constante contienda. En este sentido, es preciso ahondar en tres dimensiones relevantes. 1) Geoespacialidad: el espacio debe ser visto como una región más de la Tierra que tiene características operativas, ambientales e infraestructurales que pueden estudiarse como un conjunto o de

manera particular. 2) Legalidad: el espacio exterior, incluyendo la Luna y otros cuerpos celestes, no debería ser sujeto de ninguna reivindicación de soberanía por medio del uso, la ocupación u otros medios de exploración o utilización del espacio; existe un régimen internacional que busca el desarrollo de normas, mecanismos, acuerdos y cooperación que busca regular el comportamiento de los Estados en el espacio exterior y limitar la hegemonía militar para garantizar la paz. 3) Historicidad: el progreso de los medios aerostáticos, aeronáuticos y aeroespaciales ha modificado la relación de la vida en la Tierra con el cosmos y ha transformado las motivaciones de los Estados y fortaleciendo sus habilidades (López, 2010).

Estas tres dimensiones exigen la protección de los sistemas espaciales para prevenir, resistir y sobreponerse a las nuevas amenazas que podrían afectar al planeta Tierra, pero también al control de las redes satelitales estatales que pueden ser blanco de ataques. Los asuntos geoespaciales, legales e históricos enfrentan la espiral del armamento espacial entre los Estados, que buscan protegerse desde todos los frentes. Actualmente el espacio juega un papel en inteligencia de los países, vigilancia y reconocimiento, respuesta a desastres, seguimiento del movimiento de tropas en tierra, mar y aire, telecomunicaciones clasificadas y no clasificadas, seguimiento del movimiento de refugiados, identificación de pruebas de crímenes de guerra, genocidio u otras violaciones de los derechos humanos, operaciones con drones, armas guiadas por GPS y, por supuesto, el fenómeno de la guerra cibernética, ligada a las tecnologías satelitales (Steer, 8 de enero de 2020). A medida que el cosmos se ha militarizado y que las actividades militares en la Tierra dependen más de las tecnologías espaciales, todos los actores continúan creando una escalada parecida a la de la Guerra Fría, pero multipolar, previendo diversas confrontaciones espaciales. Eso plantea una honda preocupación tanto para las grandes potencias que desean la supremacía tecnológica como para los Estados con alta dependencia y que son los más vulnerables (Steer, 8 de enero de 2020).

Ahora bien, con respecto a la relación entre desarrollo espacial y las cuatro estrategias de defensa descritas, se resaltan los siguientes elementos:

Desde la carrera espacial de la Guerra Fría, la tecnología satelital ha sido esencialmente usada en disuasión y monitoreo nuclear y en apoyo —técnico, no kinésico— a las operaciones militares terrestres, marítimas y aéreas, mas no como recurso primario de acción bélica. De hecho, el propósito de las misiones espaciales ha sido la conquista del espacio exterior especialmente como factor de prestigio. Aunque esta carrera espacial se ha extendido hasta la actualidad por medio del surgimiento de nuevos poderes y actores, su carácter esencial continúa siendo de disuasión militar, comunicación e innovación científica, ya que la guerra todavía se entiende y ejecuta en otros dominios. Esto ha provocado que el espacio se convierta en un área de congestión, competitividad y disputa tecnológica, en tensión con la intención de fortalecer el derecho espacial para la conservación de la paz, pero aún no es una zona de guerra, si bien no se puede ignorar que las potencias principales espaciales están probando

el emplazamiento de armas nucleares, láser y otras que podrían lanzarse desde activos en el espacio hacia puntos terrestres específicos.

El armamento espacial que se está investigando podría usarse como una herramienta de denegación. Actualmente, la tecnología espacial militar ha logrado la capacidad de neutralizar o destruir facultades satelitales de los oponentes, así como afectar sus habilidades estratégicas. China desarrolla armas orbitales con aptitud de lanzar proyectiles y armas antisatélite para cegar, bloquear y destruir naves espaciales desde la superficie y en órbita. Rusia ha anunciado su intención de crear una nave espacial llamada Zeus para destruir satélites y naves enemigas a través de pulsos electromagnéticos de alta potencia. A su vez, la Fuerza Espacial de EE. UU. ha manifestado interés por la construcción de armas terrestres (*meadowlands*) capaces de incapacitar satélites adversarios (Díaz, 13 de julio de 2021). Si bien muchos son solamente proyectos, el teatro de guerra espacial tenderá a evolucionar con la creciente voluntad estratégica de innovar para contrarrestar el avance militar de otros.

Igualmente, las armas espaciales podrían usarse en la estrategia de interferencia a gran distancia. En el marco de la guerra híbrida, los satélites pueden usarse como activos para potenciar el hackeo o la desactivación de satélites de otro país, de modo que se afecten su capacidad de comunicarse y los contenidos, aunque hoy se consideran estos actos como *casus belli* o razones legítimas para responder con medios de guerra convencional (*DW*, 2 de marzo de 2022). Pese a que puede resultar muy contraproducente usarla así, no se descarta que la tecnología espacial pueda ser manipulada para fomentar crisis o malentendidos entre potencias, o incluso para afectar los procesos nacionales de toma de decisión y votación desde el espacio ultraterrestre.

Por último, estas armas no son en esencia herramientas de la estrategia de castigo por los siguientes factores ligados al marco regulatorio internacional del espacio exterior. Las fronteras ultraterrestres deben seguir siendo un santuario pacífico donde ningún Estado-Nación puede reclamar soberanía, según el Tratado del Espacio Exterior de 1967. El artículo I establece que el uso del espacio debe llevarse a cabo en beneficio y en interés de todos los países. El artículo III enfatiza que todas las actividades en el espacio deben realizarse de conformidad con el derecho internacional y en el interés de mantener la paz y la seguridad. El Tratado declara que la Luna y todos los demás cuerpos celestes deben ser utilizados con fines exclusivamente pacíficos, aunque es cierto que esto no excluye los usos militares no agresivos, como sistemas de detección de lanzamiento de misiles. Finalmente, la mayoría de los Estados han optado por la promoción del uso sostenible y a largo plazo del espacio a través de la colaboración y la transparencia (Steer, 2017).

Misiles hipersónicos y disuasión nuclear

Los misiles hipersónicos representan una tecnología emergente de elevada preocupación para todos los países por al menos tres razones: a) alteran dramáticamente los cálculos y sistemas convencionales de defensa antibalística y los hacen virtualmente obsoletos; b) en la competencia por su desarrollo, Rusia y China llevan la ventaja sobre EE. UU. y sus aliados, lo que desafía en este componente la unipolaridad y hegemonía militar occidental; y c) las tecnologías para producirlos son extremadamente complejas y costosas, lo que amplía la brecha militar con países en vías de desarrollo. Aún por medio de la venta/transferencia directa, el costo de cada unidad de estos misiles podría ser de entre 89,6 millones de dólares y 106 millones de dólares (Capaccio, 12 de noviembre de 2021), sin mencionar el costo de los sistemas apropiados de lanzamiento y monitoreo.

Sin entrar en los detalles técnicos, en general existen dos tipos de armas supersónicas: los vehículos de desplazamiento hipersónico o HGV (sigla en inglés) y los misiles de crucero hipersónicos, los cuales se caracterizan a continuación, siguiendo a Sayler (20 de julio de 2022):

- En términos de velocidad, pueden superar hasta cinco veces la barrera del sonido (Mach 5 o 6.174 kilómetros por hora).
- A diferencia de los balísticos tradicionales, no siguen una trayectoria parabólica uniforme, de modo que pueden ser maniobrados en el aire hasta su destino.
- Brindan opciones de ataque rápido y a gran distancia contra blancos muy protegidos e incluso móviles.
- Desafían de forma crítica a los sistemas de detección y defensa ya que pueden ser maniobrados a baja altitud, por lo cual hacen casi inservibles los sistemas de radares terrestres.
- La detección retrasada que logran afecta drásticamente el tiempo de respuesta y evaluación de opciones de los tomadores de decisión de los países atacados/atacables, y así propician un único y muy breve instante de interceptación.

Las dos variantes de misiles hipersónicos en prueba y desarrollo son: a) los que usan motores de tipo SCRAMJET o formas avanzadas de turbinas de jet (propulsión de aire), que funcionan de forma idéntica a los misiles de crucero tradicionales, pero volando dentro de la atmósfera y a velocidad superior a Mach 5; y b) los misiles de planeo hipersónico, que pueden

ser vehículos HGV, instalados en cohetes convencionales similares a los misiles balísticos intercontinentales (ICBM, en inglés), que cruzan por encima de la atmósfera y planean a velocidades similares (*Infobae*, 29 de diciembre de 2018).

Mientras EE. UU. ha realizado varias pruebas fallidas a la fecha de finales de 2022, Rusia y China han expuesto públicamente sus avances en la materia. En diciembre de 2018, las Fuerzas Armadas de Rusia lanzaron desde los montes Urales un HGV bautizado Avangard, transportado por un misil balístico. Según fuentes rusas, el aparato avanzó por 6.000 kilómetros sobre la estepa de Siberia y alcanzó la exorbitante velocidad tope de Mach 27 o unos 32.202 kilómetros por hora, para posteriormente golpear un blanco elegido en la península de Kamchatka (Stone, 8 de enero de 2020). Unos meses antes, en agosto de 2018, China lanzó exitosamente el misil de crucero hipersónico Xingkong-2 con motor SCRAMJET, que alcanzó Mach 6 o unos 7.156 kilómetros por hora serpenteando a través de la atmósfera, siendo exhibido supuestamente como uno de los tres tipos de misiles hipersónicos que la República Popular de China alega poseer (Goldberg, 10 de enero de 2020).

Este claro rezago de EE. UU. ha intentado corregirse recientemente elevando el presupuesto en el área y estimulando múltiples programas de investigación, prueba y desarrollo en armas hipersónicas, entre los cuales se destacan: a) para la Armada, el Conventional Prompt Strike y el Offensive Anti-Surface Warfare Increment 2, más conocido como Hypersonic Air-Launched OASuW (HALO); b) para el Ejército, el Long-Range Hypersonic Weapon (LRHW); c) para la Fuerza Aérea, el Air-Launched Rapid Response Weapon (AGM-183) y el Hypersonic Attack Cruise Missile (HACM); y d) dentro de la agencia DARPA, el Tactical Boost Glide (TBG), el Operational Fires (OpFires) y el Hypersonic Air-breathing Weapon Concept follow-on (MoHAWC) (Sayler, 20 de julio de 2022). Complementariamente, el Congreso estadounidense aprobó en 2022 una partida de 550 millones de dólares, de un costo total estimado de 2.500 millones de dólares, para iniciar el despliegue de una constelación de 28 pequeños satélites en la órbita baja terrestre, equipados con sensores infrarrojos, para poder detectar y rastrear los misiles hipersónicos de Rusia y China. Este sistema, llamado Tracking Layer, pretende cobertura global, fue planeado por el Departamento de Defensa y la Agencia de Desarrollo Espacial y adquirió los primeros ocho satélites de las industrias privadas L3Harris y la alianza SpaceX-Leidos en 2020, que serán lanzados en 2023 (Erwin, 15 de marzo de 2022).

Ahora bien, cuando se piensa en esta nueva tecnología, pero dotada de cabezas nucleares, las alarmas son aún más elevadas. En la Guerra Fría se pensaba que la amenaza de retaliación nuclear era la mejor disuasión frente a una amenaza de ataque nuclear (fuego contra fuego), pero hoy esa idea está cambiando. Por una parte, las nuevas tecnologías de sensores para ubicar con mayor facilidad los blancos han generado la idea de que los sistemas de misiles balísticos pueden ser más rápidos, precisos y letales (Futter, 2020). Por otro lado, los

misiles hipersónicos hacen aún más difíciles la defensa antimisiles y la respuesta oportuna al ataque. Sin contar con que la inteligencia artificial y la automatización también pueden aplicarse a esta capacidad nuclear militar. Esa capacidad de ataque nuclear aumentada puede producir el efecto no deseado de nuclearización militar de otros países y esto aceleraría la proliferación mundial (Futter, 2020), ya que incluso si no pueden contar con misiles hipersónicos, el cálculo para los países en inferioridad puede ser que es mejor contar con alguna amenaza nuclear que ninguna para tratar de disminuir la posibilidad de una agresión o, por lo menos, generar la percepción de que alguno de sus sobrevivientes a un ataque nuclear rápido podría desatar una respuesta nuclear, aunque sea retardada.

Las estrategias de disuasión nuclear ya no son tan efectivas por la dificultad para interceptar misiles hipersónicos. La denegación tradicional de poder militar nuclear se hace más difícil por la multipolaridad y la emulación tecnológica (por ejemplo, Irán). Los ataques preventivos kinésicos a recursos físicos o centrales nucleares (por ejemplo, de Israel a Irán) hacen parte de esa denegación desesperada, pero pueden generar respuestas más agresivas (por ejemplo, acelerar la adquisición de una bomba nuclear) o difusas, como el terrorismo. Por estas situaciones, una opinión es que tecnologías tan avanzadas como esa pueden ser disuadidas u obstruidas con estrategias de la llamada guerra híbrida (de interferencia doméstica), a falta de capacidades de emulación (Shea, 20 de abril de 2020). Las capacidades cibernéticas facilitan los ataques ocultos y a distancia y están disponibles para instituciones y actores no militares. El uso de *proxies* permite a los Estados elevar sus estrategias de denegación. La interferencia digital termina siendo una herramienta clave para tratar de hackear los sistemas de mando y control de armas nucleares —y misiles hipersónicos—. Además de demostrar capacidad y voluntad estratégica para disuadir al posible agresor nuclear, pueden ayudar nuevos elementos estratégicos, tales como la conciencia y habilidad del sector privado para implementar estándares de seguridad, la habilidad de los gobiernos para movilizar a los expertos civiles y la capacidad de alistamiento para desatar respuestas firmes, aún si se trata de amenazas no tan inminentes (Shea, 20 de abril de 2020).

Otra clave estratégica para elevar la capacidad de disuasión frente a estas tecnologías es el conocimiento profundo de las doctrinas militares y nucleares de las potencias que las desean o poseen, lo que permite mejorar las anticipaciones o previsiones. En este sentido, doctrinas que se limitan al uso disuasivo podrían confrontarse de otras formas, como la diplomática (por ejemplo, no proliferación y desarme o reducción nuclear mutua). Sin embargo, doctrinas que plantean la posibilidad de usarlas frente a obstrucciones a sus intereses vitales y objetivos estratégicos resultan más agresivas, como sucede actualmente con la publicación de Rusia en 2020 de su política nuclear y las amenazas que ha hecho el presidente Vladimir Putin sobre usar armas nucleares tácticas contra Ucrania en caso de seguir en resistencia armada contra la invasión y anexión de las provincias del oriente, lo que supera el límite entre

superpotencias acordado tácitamente en la Guerra Fría (Castro, 20 de abril de 2022). Aunque allí se requerirían estrategias disuasivas más fuertes, incluyendo la amenaza de retaliación nuclear, la falta de información y las interpretaciones equivocadas acerca de las intenciones del otro pueden ocasionar graves errores de cálculo, con implicaciones más graves que las de la Guerra Fría por el poder destructivo aumentado y la velocidad de esas armas en caso de usar misiles o vehículos hipersónicos como vectores (Castro, 20 de abril de 2020).

En cuanto a la relación entre misiles hipersónicos armados nuclearmente y las estrategias de defensa definidas en el primer segmento, caben varias anotaciones. Las armas nucleares y los nuevos misiles aún son esencialmente usados por su efecto psicológico o disuasivo como amenazas posibles, pero no como recurso primario de acción por su poder de extrema destrucción. Con excepción de las bombas de Hiroshima y Nagasaki lanzadas por EE. UU. contra esas ciudades de Japón en 1945 y que significaron la muerte aterradora de entre 129.000 y 226.000 personas, la mayoría civiles, las armas nucleares no se han utilizado en otro conflicto armado. La velocidad y dificultad de interceptación que le dan estos nuevos misiles a la capacidad de explosión nuclear eleva su efecto psicológico o disuasivo por tenerlas y exponerlas públicamente, tanto contra armas y operaciones militares convencionales como frente a ataques nucleares, pero no necesariamente eleva la posibilidad de uso final, algo que se deriva más de las causas político-ideológicas de las guerras totales que de la tecnología en sí. Tampoco parecen muy útiles para disuadir ataques indirectos o híbridos, como los que caracterizan a las estrategias de interferencia.

Estas armas de destrucción masiva no tienen sentido como herramientas de denegación. Su uso desborda la desactivación o destrucción controlada de las capacidades bélicas del otro y no se pueden usar como escudo contra ataques. Sin embargo, empleados esos misiles con explosivos convencionales, podrían constituir una forma rápida, pero sumamente costosa y con enormes efectos colaterales, de destruir infraestructuras militares, incluyendo donde se sospeche que haya armas nucleares. Más bien, poseer este tipo de tecnologías de vectores para lanzar ataques convencionales o nucleares a mucha distancia incentiva que las potencias que se sienten intimidadas usen diversas estrategias de denegación para obstruir su efectividad (mejorar sistemas de detección temprana de lanzamientos y escudos antimisiles), retrasar su desarrollo o adquisición con ataques a centros de investigación, ingenieros e intermediarios, o destruir directamente las instalaciones donde se encuentran y/o sus sistemas de control. Las ciberarmas pueden ser parte de esa estrategia de denegación para desactivar o alterar los programas de soporte de esos misiles.

Tampoco tienen sentido como parte de la estrategia de interferencia por su uso a distancia y poder de destrucción. Antes bien, su existencia o sospecha de ella en un país puede propiciar que los gobiernos que perciben esa amenaza potencial opten por inmiscuirse en la política interna de aquel para impedir su uso y proliferación desde adentro del sistema político,

mediante múltiples operaciones de desestabilización, desinformación, oposición y distracción. Entre más difíciles de interceptar y evadir sean las armas, más factible es tratar de desactivarlas desde su origen. Aunque se ha discutido el riesgo creciente de la transferencia de armas nucleares a actores no estatales e ilegales, la posibilidad de que adquieran, controlen y usen misiles hipersónicos parece remota por su elevado costo y aspectos técnicos. Sin embargo, hay un riesgo no descartable de que terceros usen ataques cibernéticos para alterar los sistemas de control de estas armas y manipular el conflicto entre potencias, es decir, usando estrategias cibernéticas de interferencia en los sistemas de soporte para crear una crisis con diversos fines, no necesariamente ideológicos (por ejemplo, pedir rescate económico).

Por último, estas armas no son esencialmente una herramienta de la estrategia de castigo por tres razones básicas: a) contra potencias que tienen –o presumiblemente poseen– bombas nucleares, el riesgo de retaliación nuclear es extremadamente alto, ya que algún sobreviviente puede activar esa respuesta; y b) contra rivales muy inferiores y sin esa capacidad, el efecto tan desproporcionado de su uso puede implicar costos financieros, políticos y humanitarios injustificables, incluyendo la retaliación internacional mancomunada; y c) como usualmente los objetivos políticos de la planeación de la guerra son limitados, rara vez buscando la derrota total del enemigo o su aniquilación, el poder aprovechable de esas armas es manipular psicológicamente al rival y elevar la política de prestigio o estatus internacional militar, poder que se pierde totalmente al detonarlas/lanzarlas.

Biotecnología y sector militar

El recurso de las armas biológicas es una práctica antigua en conflictos armados con el propósito de infectar a combatientes, población o cultivos y ganados del enemigo. Los avances en materia de ingeniería genética y sus aplicaciones militares han aumentado la preocupación de la comunidad internacional por los riesgos derivados de posibles guerras bacteriológicas y bioterrorismo (Pérez, 2004). Este tipo de tecnología es de carácter dual, ya que puede destinarse a diversos usos biomédicos civiles y militares o a la fabricación de armas de destrucción masiva.

El manejo de este tipo de armas se ha justificado sobre cuatro puntos fundamentales. En primer lugar, la gran variedad de organismos y toxinas facilita la selección táctica del momento de uso; por ejemplo, podrían ser herramientas para incapacitar temporalmente al adversario o, si se desea, para destruirlo por completo. En segundo lugar, poseen un potencial desmoralizador importante, usando el miedo a una enfermedad o afectaciones a los servicios sanitarios; su carácter imperceptible contribuye en gran medida a que se incentive su efecto psicológico, pues hace imposible prever y organizar la defensa. Tercero, se han considerado como una variante de “armas limpias” o que solo destruyen vidas humanas

y recursos primarios como el ganado y la agricultura, sin afectar la infraestructura o los recursos industriales. Finalmente, son armas baratas en comparación con otras armas de destrucción masiva; sus procesos de fabricación son relativamente sencillos y los Estados pueden mantenerlas ocultas fácilmente. No obstante, los métodos de diseminación son complejos e imprecisos y engloban desde la contaminación directa hasta la propagación mediante proyectiles o la dispersión de aerosoles, polvos o líquidos desde aviones a baja altitud (Alcocer, 2002, pp. 86-87)

A pesar del creciente interés por fortalecer las maniobras biotecnológicas para la guerra, es importante destacar que ha habido pocos ataques biológicos reales, pues la adquisición de los conocimientos y recursos necesarios para la ejecución exitosa de un ataque de esta índole es muy difícil. En la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña, debido al temor de una invasión alemana, ensayó armas con bacterias de carbunco sobre el despoblado islote de Gruinard – costa noroeste de Escocia—. En los años ochenta, se comprobó que la isla seguía contaminada y que podría permanecer así durante más de un siglo (Alcocer, 2002).

En la guerra de Vietnam, el agente naranja fue un defoliante químico esparcido por aviones y helicópteros de la Fuerza Aérea estadounidense entre 1962 y 1971 para reducir los densos bosques vietnamitas, descubrir los escondites y las rutas de suministro del Vietcong y fumigar las tierras de cultivo para privar al enemigo de alimentos. EE.UU. llevó a cabo más de 6.000 misiones con los distintos defoliantes y se rociaron cerca de 45.677.937 litros de este agente. El contacto con el TCDD (su tóxico activo) provoca lesiones cutáneas, así como daños graves en los órganos, afectaciones en el útero y enfermedades como el cáncer (Freund, 10 de mayo de 2021). Casi tres generaciones después de haber sido usado, muchos niños en Vietnam nacen con graves malformaciones en su cuerpo.

Los primeros esfuerzos internacionales para regular la guerra biológica se dieron a finales del siglo XIX y principios del XX. Con la adopción del Protocolo de 1925, firmado en Ginebra, la comunidad internacional tomó conciencia de la gravedad que plantean los agentes biológicos. Sin embargo, con lo ocurrido durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, en 1972 se firmó el Convenio sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y su destrucción (CAB), instrumento que contiene los pilares fundamentales para la regulación de este tipo de armamento (Pérez, 2004). A medida que la revolución biotecnológica siga avanzando con gran rapidez, los Estados continuarán respaldando este tipo de instrumentos para asegurarse de que sea regulada.

La biotecnología en el sector militar no solo se centra en la creación y el uso de armas químicas y tóxicas. Hoy busca la creación de herramientas tecnológicas por medio de organismos biológicos vivos y que generalmente han sido alterados para mejorar sus funciones (NTNU, s.f.). A continuación, se esbozan algunos proyectos de EE. UU. y China al respecto.

Tabla 2. Proyectos estadounidenses y chinos de biotecnología

Contribuyente	Avance biotecnológico
Estados Unidos	Xenobots: el mismo equipo que construyó los primeros robots vivos en 2020 descubrió que también son organismos con capacidad reproductiva. Estos pequeños robots pueden salir, encontrar células y construir copias de sí mismos. Michael Levin, PhD., profesor de biología y director del Allen Discovery Center en la Universidad de Tufts, mencionó que es una forma completamente nueva de reproducción biológica y diferente a la de cualquier animal o planta conocida (citado en Hunt, 29 de noviembre de 2021). Sus creadores han resaltado que tales máquinas pueden contribuir a combatir problemas como la contaminación, el cambio climático, las pandemias como el covid-19 y enfermedades como el cáncer (Brown, 29 de noviembre de 2021).
China	Quimeras: un equipo de estadounidenses, chinos y españoles, liderado por Juan Carlos Izpisua, ha creado 132 embriones a partir de una mezcla de células de mono y humano que llegaron a crecer hasta 19 días fuera del útero. Su meta final es la creación de quimeras de cerdo y persona con la finalidad de generar órganos humanos en el ganado porcino para miles de pacientes que esperan un trasplante. Este trabajo tendría una variedad de aplicaciones en investigación y medicina regenerativa, según Izpisua (DW, 16 de abril de 2021).

Fuente: elaboración de los autores.

Tanto los xenobots como las quimeras tendrían una enorme contribución para la salud de los combatientes de guerra, pues se estima que en el futuro podrían ser usados para mejorar articulaciones, generar compuestos regenerativos como piel y órganos, detectar enfermedades, curar heridas e identificar y reemplazar células malignas. Aunque todavía no han tenido aplicaciones prácticas, la combinación de biología molecular e inteligencia artificial podría usarse potencialmente en el cuerpo y el medio ambiente, de acuerdo con las proyecciones científicas.

En relación a las cuatro estrategias de defensa, los desarrollos biotecnológicos ponen en evidencia lo siguiente. Las armas biológicas pueden llegar a tener un gran efecto disuasivo y psicológico en la guerra a pesar de las prohibiciones internacionales. El avance logrado por los EE. UU. en la década de 1960 y por la URSS en la década de 1980 sugiere que es muy probable que se haya desarrollado la capacidad de lanzar un ataque biológico con la equivalencia destructiva de un ataque nuclear. De hecho, en las próximas décadas, los ataques biológicos menos letales pueden volverse amenazas usuales (Buccina, George y Weber, 17 de septiembre de 2021). A medida que las potencias militares empiecen a prestar atención a la posibilidad de incurrir en armas biológicas más sutiles y precisas para evitar confrontaciones bélicas, otras naciones del mundo podrían seguir este juego, no solo por la amenaza que representan, sino por la transformación del orden mundial en la búsqueda de liderazgo biotecnológico.

Como estrategia de denegación estas armas no tienen mucho campo de acción. Su uso a lo largo del tiempo no ha tenido como propósito neutralizar o destruir las capacidades

militares del oponente, sino intimidar a los adversarios para conseguir objetivos específicos. La biotecnología configura la siguiente relación: cuando un país ve que su rival avanza en esta área, usa otros medios de disuasión para demostrar su capacidad de responder hasta lograr emular esta capacidad –o pretende hacerlo–, pero no puede frenar fácilmente la del otro y ello genera un contexto de competencia y de vulnerabilidad mutua o cooperación por la posibilidad de un escenario de conflicto. Mantener el secreto de fondo de estos desarrollos, filtrando solo una parte, y sumarse al esfuerzo público por prohibir los avances militares (del otro) usando el derecho internacional, es parte del juego.

En la estrategia de interferencia, la biotecnología encuentra un gran espacio. Los avances que se han dado, especialmente en biología sintética, proporcionan a los atacantes una variedad de armas que son cercanas a los mecanismos de guerra híbrida. Por ejemplo, el ántrax se ha visto como un arma biológica ideal, pues es una sustancia que cautelosamente libera esporas que causan una infección mortal una vez que se inhala. Si bien es un contexto imaginario, en caso de realizarse un ataque bioterrorista, el *Bacillus anthracis* (la bacteria que causa el ántrax) podría ser uno de los agentes biológicos que se utilizaría con más probabilidad (CDC, 2014). La biotecnología como estrategia de interferencia se entiende desde una perspectiva en la que participan actores no estatales e ilegales, así como *proxies*, buscando desestabilizar el orden doméstico de otro país.

Finalmente, estas armas se han usado, brutalmente, en la estrategia de castigo, en tanto que su empleo causa un daño insoportable o irreparable al enemigo. A pesar de que existen regímenes internacionales que pretenden frenar el uso de estas tecnologías con propósitos de castigo, el caso de la guerra civil en Siria demuestra el alcance de la biotecnología en este ámbito. Según el Departamento de Estado de EE. UU., en 2013 el régimen de Assad lanzó gas sarín sobre la sociedad civil en el distrito de Ghouta de Damasco, que mató a más de 1.400 sirios, muchos de ellos niños. Se estima que el régimen de Assad ha usado armas químicas contra el pueblo sirio al menos 50 veces desde que comenzó el conflicto (Price, 21 de agosto de 2021). El impacto de estas armas, a diferencia de las nucleares, es tardío e incluso puede extenderse por años, ya que su intención no es la aniquilación total ni alentar una confrontación militar.

Conclusiones y recomendaciones

La cuarta revolución industrial, con la integración de tecnologías mecanizadas, digitales y biológicas, en conjunción con sistemas avanzados de datos y de aprendizaje profundo e inteligencia artificial, están generando presiones de cambio inusitado en los asuntos militares. No solamente están cambiando los medios de la guerra al aumentar su velocidad, precisión y letalidad (en caso de las armas convencionales) y traer innovaciones en cuanto a armas no kinésicas, además de la posibilidad de su total automatización. Puede argumentarse que se

está produciendo una nueva revolución en asuntos militares (RMA), con patrones de transformación de doctrina, organización, tácticas, comando, control e inteligencia e, incluso, del perfil y las funciones del personal militar. Estos desarrollos están ampliando la brecha entre las potencias militares más avanzadas y el resto de los países. Empero, en un sistema internacional tendiente a la multipolarización, el mecanismo de emulación y la posibilidad de desarrollar y adquirir tecnologías de uso dual, hacen más factible su proliferación y así inducen una mayor inestabilidad.

Sin embargo, estos medios aún enfrentan dificultades en términos de eficiencia para cumplir los objetivos políticos, especialmente en el contexto de los conflictos asimétricos e híbridos, y no necesariamente resuelven las raíces o cuestiones de fondo que dan lugar a los enfrentamientos violentos internos e internacionales. En últimas, la planeación estratégica y la toma final de decisiones seguirán bajo el control de los seres humanos, aunque cuenten cada vez más con el insumo de las herramientas digitales, ya que las emociones y la intuición, así como la experiencia, siguen siendo factores estratégicos importantes, difícilmente replicables por las máquinas.

Se tiene un escenario internacional marcado por tres grandes potencias en materia de IA, pero con particularidades que permiten distinguir sus desempeños. En primer lugar, el perfil estadounidense, si bien parece ser el más claro de los tres analizados, aún tiene el reto de la financiación, así como también de la necesidad de arreglos institucionales que permitan realizar esfuerzos gubernamentales específicos en IA y brindar mejor acompañamiento, regulación y cooperación con el sector privado. China, por su parte, parece mostrar un rol más diplomático enfocado en la interacción de sus industrias con las de otros países, pero se ha comprobado que usa la IA como herramienta de desinformación y se beneficia del desvío de datos. Por último, se observa cómo Rusia ha mostrado vocación ofensiva y defensiva en sus desarrollos, al haber logrado modificaciones estatales para dar vía a sus proyectos en IA, sin embargo, se enfrenta a obstáculos en materia de financiación, más aún, con el desgaste del conflicto actual en Ucrania. De las estrategias de defensa, las de denegación e interferencia parecen ser a las que más puede recurrirse desde la IA.

La carrera espacial desde los tiempos de la Guerra Fría ha marcado un camino de avance constante y de fortalecimiento de capacidades por parte de los Estados. Teniendo en cuenta que han surgido otros actores importantes en el teatro de operaciones espaciales, y que las grandes potencias se han vuelto vulnerables por esto, el mundo de hoy se encuentra en una espiral de armamento espacial que ha sido denominada como un regreso a la Guerra Fría, pero multipolar. Tal escenario pone sobre la mesa la importancia de un régimen internacional que no solo se encargue de pautar los límites y/o fronteras ultraterrestres de los países, sino de seguir fortaleciendo las reglas de juego para garantizar la paz y la no soberanía en los cuerpos celestes. De las estrategias de defensa, la disuasión, la interferencia y la denegación parecen las más útiles en el desarrollo espacial militar.

Los misiles hipersónicos alteran los cálculos y sistemas tradicionales de defensa antibalística. Por la velocidad extrema que pueden alcanzar, su capacidad de volar a baja altitud y la posibilidad de ser maniobrados en el aire, resultan prácticamente imposibles de interceptar con la tecnología actual. En la competencia por su desarrollo, Rusia y China parecen llevar la ventaja sobre EE. UU., aunque no por mucho tiempo. El Congreso estadounidense ha aprobado varias partidas presupuestales para el logro de esta tecnología y también para desarrollar una constelación de pequeños satélites con cobertura planetaria y mayor capacidad de detectar esos lanzamientos desde su origen. Como en otras áreas, la clave para la superpotencia es la cooperación y coordinación con las empresas privadas de tecnologías de defensa, en lugar del monopolio de Estado. Sin embargo, en el actual contexto internacional, resulta más fácil el desvío y la captación de información reservada, incluso en materia de propiedad intelectual y avances tecnológicos, para provocar mayor posibilidad de copia y réplica.

La estrategia de disuasión nuclear, típica de la Guerra Fría, está siendo alterada por esa tecnología emergente. La posibilidad de un ataque nuclear inminente con poca capacidad de contramedidas es evidente. No obstante, este medio de guerra resulta vulnerable ante ataques cibernéticos y ante estrategias disruptivas como la de interferencia en los sistemas políticos de los países que lo tienen (o quieren). No resulta útil como medio de las estrategias de denegación ni de interferencia y tampoco de castigo, por sus efectos devastadores. Empero, en el contexto de la actual geopolítica inestable y disruptiva, es indispensable conocer a fondo la doctrina de defensa y nuclear de los países para poder hacer cálculos estratégicos acerca de su peligrosidad y posibilidad de uso. Asimismo, cabe la posibilidad de que actores no estatales (por ejemplo, terroristas) y *proxies* ataquen los sistemas de control y soporte digital de estos misiles, tanto con fines ideológicos como económicos, lo cual eleva los riesgos de posesión y transferencia de esta tecnología.

La biotecnología ha brindado herramientas al sector militar desde dos aristas importantes, pero aterradoras. Por un lado, el empleo de armamento químico ha transformado las reglas de la guerra convencional porque son armas económicas en comparación con otras armas de destrucción masiva y sus procesos de fabricación son relativamente sencillos. Por el otro, el resurgimiento de esta tecnología es capaz de mejorar los procesos e impactos de la guerra alrededor del mundo, tal y como ocurre con los xenobots y las quimeras. De las estrategias de defensa, la disuasión, la interferencia y el castigo parecen ser las que más se propician desde el desarrollo biotecnológico.

Finalmente, las implicaciones de las innovaciones mencionadas anteriormente para Colombia dependen de la posición geopolítica que tenga el Estado con los países desarrollados. Tickner y Morales (2015) sugieren que Colombia y EE. UU. guardan una relación de cooperación dependiente, especialmente en torno a temas de seguridad. Surge como producto de la redistribución de funciones, originada en cambios en la política internacional de EE.UU. y

cuyo efecto principal es la transferencia de nuevos roles a países como Colombia, con cierto grado de experticia y afinidad. Allí hay una puerta para la transferencia de doctrina y tecnología, obviamente limitada a fenómenos y amenazas domésticos, regionales o transnacionales. Aún con la designación de Colombia como socio no miembro de OTAN y aliado estratégico de EE. UU. no miembro de OTAN, difícilmente el país suramericano, una potencia regional secundaria y apegada al derecho internacional, adquirirá o estará interesado en adquirir tecnologías emergentes en relación con estrategias de interferencia, denegación o castigo, siendo más racionales las disuasivas limitadas y preventivas.

Entretanto, las relaciones de Colombia con Rusia y China responden, principalmente, a vínculos económicos y comerciales, que pueden expandirse de forma limitada a aspectos puntuales —no estratégicos— de la industria de defensa en un mundo multipolar de oferentes y compradores. Lo anterior es consecuencia de un escenario económico globalizado. Sin embargo, la relación oscila entre la desarticulación y la discontinuidad, por cuenta de la relación estrecha que prefiere Colombia con EE. UU. (Rodríguez, 2019). Ello no debe implicar una actitud hostil o displicente de Colombia para con China o Rusia, sino más bien una constante postura al margen de conflictos militares entre grandes poderes. Como consecuencia, las implicaciones de las innovaciones tecnológicas de otros en seguridad y defensa para Colombia variarán dependiendo de quién las ostente, pero serán esencialmente indirectas hasta que tengan incidencia sobre sus hipótesis propias de conflicto, preocupando, por ejemplo, el efecto de los avances rusos y chinos sobre la capacidad militar de Venezuela. Allí se recomienda analizar de cerca, mediante herramientas de inteligencia avanzada, el progreso de las capacidades bélicas y de interferencia del régimen político dictatorial vecino, examinando si ha recurrido a instrumentos de las guerras híbrida y cognitiva para incidir en el sistema de decisiones y electoral de Colombia.

Tratándose de EE. UU., las implicaciones pueden reflejarse en una extensión de los conocimientos y avances para las FF. MM. colombianas en el desarrollo y mejoramiento de herramientas propias, con adaptaciones a necesidades particulares, como el combate al narcotráfico, la insurgencia, la minería ilegal y el contrabando, y la prevención y atención a desastres naturales y emergencias migratorias, como lo ofrecen las tecnologías espaciales y cibernéticas. El país tiene un campo enorme por desarrollar en estas dos áreas, con fines tanto civiles como militares, para tiempos de guerra y tiempos de paz, en aras del progreso económico y de la seguridad y defensa. En este sentido, los tomadores de decisión políticos y militares y los estrategas deben identificar las oportunidades más viables, menos onerosas, de las tecnologías duales emergentes que beneficiarán a Colombia según sus características como país en vías de desarrollo y consolidación interna, en un entorno mundial VICA (de volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad). No obstante, para reducir la dependencia estratégica con la superpotencia, podría ser conveniente aprovechar o buscar complementos tecnológicos con países OTAN y con aliados estratégicos en la región, tales como Brasil

o México, con perspectiva de cooperación, transferencia e integración tecnológica regional de mutuo beneficio y en condiciones de equidad, sostenibilidad y transparencia.

El Estado colombiano debe seguir participando dinámicamente y del lado de las potencias democráticas en los escenarios multilaterales que discuten la prohibición, el uso y la regulación de armas autónomas y de destrucción masiva, además de propender por el uso pacífico y sin apropiación del espacio y los cuerpos celestes. El control humano de los sistemas de armas y de decisión debe persistir en todo momento por la amenaza en sí que representan los sistemas autónomos y no regulados (HRW, 2020). La diplomacia normativa y la diplomacia de la defensa con fines pacíficos, como la seguridad cooperativa, además de una mínima disuasión creíble y una inteligencia eficiente, son las mejores herramientas de estrategia para potencias secundarias e intermedias, que no tienen la capacidad de competir de frente con las principales potencias militares, y cuyo alineamiento geopolítico debe ser limitado en aras de su propia subsistencia e interés según la jerarquía que ocupan en el sistema.

Referencias

- Alcocer, J. M. (2002). Biotecnología militar y antiterrorismo. *Ciencia UANL*, V(1), 85-90.
Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/402/40250114.pdf>
- Almeida, M. (2019). Robots, inteligencia artificial y realidad virtual: una aproximación en el sector del turismo. *Cuadernos de Turismo*, 44, 13-26.
- Álvarez Montero, J. I. (2021). La nueva frontera del desarrollo espacial y los derechos humanos. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana*, 4.
Recuperado de: <https://www.uv.mx/derecho/files/2019/04/Revista-de-la-Facultad-de-Derecho-No-4-La-nueva-frontera-del-desarrollo-espacial-y-los-derechos-humanos.pdf>
- Berrío, M. A. (2008). La seguridad espacial 50 años después del Sputnik. *Política Exterior*, 22(123), 123-133. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/41806469>
- Bousquet, A. (2017). Revolution in Military Affairs? Changing Technologies and Changing Practices of Warfare. En D. R. McCarthy (Ed.), *Technology and World Politics: An Introduction* (pp. 1-21). Abingdon y Nueva York: Routledge. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/199196752.pdf>
- Britannica. (s.f.a). *Denial military strategy*. Recuperado de: <https://www.britannica.com/topic/denial-military-strategy>
- Britannica. (s.f.b). *Deterrence, political and military strategy*. Recuperado de: <https://www.britannica.com/topic/deterrence-political-and-military-strategy>
- Brown, J. (29 de noviembre de 2021). Team builds the first living robots that can reproduce. *Wyss Institute*. Recuperado de: <https://wyss.harvard.edu/news/team-builds-first-living-robots-that-can-reproduce/>
- Bryce, H. y Parakilas, J. (2018). Conclusions and Recommendations. En M. L. Cummings, H. M. Roff, K. Cukier, J. Parakilas y H. Bryce (Eds.), *Artificial Intelligence and International Affairs* (pp. 43-46). Londres: Chatham House, The Royal Institute of International Affairs.
- Buccina, J.; George, D. y Weber, A. (17 de septiembre de 2021). Biological Deterrence for the Shadow War. *War on the Rocks*. Recuperado de: <https://warontherocks.com/2021/09/biological-deterrence-for-the-shadow-war/>
- Cabrera-Ortiz, F. y Ospina-Gutiérrez L. M. (Eds.) (2021). *Estrategia de Seguridad Aérea y Espacial Nacional*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes

Prieto. Recuperado de: <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/view/101/123/1362>

Capaccio, A. (12 de noviembre de 2021). Hypersonic Sticker Shock: U.S. Weapons May Run \$106 Million Each. *Bloomberg*. Recuperado de: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-12/hypersonic-sticker-shock-u-s-weapons-may-run-106-million-each>

Castro, J. (20 de abril de 2022). Un nuevo paso hacia una pesadilla nuclear en Europa. *Documento Análisis Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 27/2022. Recuperado de: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA27_2022_JOSCAS_Nuclear.pdf

Catrinel, A. I. (2022). The Security Impact of the Militarization of Outer Space. *Bulletin of Carol I National Defence University*, 16-31. Recuperado de: <https://revista.unap.ro/index.php/bulletin/article/view/1417/1365>

CDC [Centers for Disease Control and Prevention]. (2014). *El ántrax. Bioterrorismo*. Recuperado de: <https://www.cdc.gov/anthrax/es/bioterrorismo/bioterrorismo.html>

Chandra, B. (15 de febrero de 2021). Collaboration or Chaos: Two Futures for Artificial Intelligence and US National Security. *Modern War Institute*. Recuperado de: <https://mwi.usma.edu/collaboration-or-chaos-two-futures-for-artificial-intelligence-and-us-national-security/>

Cukier, K. (2018). The Economic Implications of Artificial Intelligence. En M. L. Cummings, H. M. Roff, K. Cukier, J. Parakilas y H. Bryce (Eds.), *Artificial Intelligence and International Affairs* (pp. 29-42). Londres: Chatham House, The Royal Institute of International Affairs.

Cummings, M. (2018). Artificial Intelligence and the Future of Warfare. En M. L. Cummings, H. M. Roff, K. Cukier, J. Parakilas y H. Bryce (Eds.), *Artificial Intelligence and International Affairs* (pp. 7-18). Londres: Chatham House, The Royal Institute of International Affairs.

Dash, D. (2018). *Autonomy and Artificial Intelligence: The Future Ingredient of Area Denial*. Recuperado de: <https://www.semanticscholar.org/paper/Autonomy-and-Artificial-Intelligence-%3A-The-Future-Dash/f6adf6e580ada281b5f1a68992fb51d92e5fd135>

DARPA [Defense Advanced Research Projects Agency]. (s.f.). *Innovation in Biotechnology*. Recuperado de: <https://www.darpa.mil/about-us/innovation-in-biotechnology>

- Díaz, J. (13 de julio de 2021). China desarrolla una nueva arma espacial contra la que EEUU no tiene defensa. *El Confidencial*. Recuperado de: https://www.elconfidencial.com/tecnologia/novaceno/2021-07-13/china-guerra-espacial-estados-unidos-pentagono_3181083/
- DW [Deutsche Welle]. (16 de abril de 2021). *Científicos crean en China “embriones quimera” con mezcla de mono y humano*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/cient%C3%ADficos-crean-en-china-embriones-quimera-con-mezcla-de-mono-y-humano/a-57228801>
- DW [Deutsche Welle]. (2 de marzo de 2022). *“Casus belli”: jefe de la agencia espacial rusa dice que el hackeo de sus satélites justificaría la guerra*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/el-jefe-de-la-agencia-espacial-rusa-dice-que-el-hackeo-de-sus-sat%C3%A9lites-justificar%C3%ADa-la-guerra/a-60989389>
- Elliott, V. (14 de marzo de 2022). In Ukraine’s cyber-war with Russia, who is a civilian and what is a war crime? *Rest of World*. Recuperado de: <https://restofworld.org/2022/in-ukraines-cyber-war-with-russia-who-is-a-civilian-and-what-is-a-war-crime/>
- Erwin, S. (15 de marzo de 2022). DoD estimates \$2.5 billion price tag for global constellation to track hypersonic missiles. *Space News*. Recuperado de: <https://spacenews.com/dod-estimates-2-5-billion-price-tag-for-global-constellation-to-track-hypersonic-missiles/>
- Freund, A. (10 de mayo de 2021). Agente naranja: la larga sombra de la guerra de Vietnam. *DW*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/agente-naranja-la-larga-sombra-de-la-guerra-de-vietnam/a-57486571>
- Futter, A. (2020). The Risks Posed by Emerging Technologies to Nuclear Deterrence. Perspectives on Nuclear Deterrence in the 21st Century. *Chatham House Research Paper*. Recuperado de: <https://www.chathamhouse.org/2020/04/perspectives-nuclear-deterrence-21st-century-0/risks-posed-emerging-technologies-nuclear>
- Goldberg, J. (10 de enero de 2020). Watch Russia, China, United States race to deploy ‘blazingly fast’ hypersonic weapons. *Science*. Recuperado de: <https://www.science.org/content/article/watch-russia-china-united-states-race-deploy-blazingly-fast-hypersonic-weapons>
- Hammes, T. (24 de agosto de 2018). *4IR Changes the Character of War*. Institute for National Strategic Studies and National Defense University, United States. Recuperado de: https://researchcentre.army.gov.au/sites/default/files/tx_hammes_-_4ir_changes_the_character_of_war.pdf

- Haney, B. S. (2020). Applied Artificial Intelligence in Modern Warfare and National Security Policy. *Hastings Science and Technology Law Journal*, 11(1), 61-100.
- HRW [Human Rights Watch]. (2020). *Stopping Killer Robots, Country Positions on Banning Fully Autonomous Weapons and Retaining Human Control*. Recuperado de: https://www.hrw.org/report/2020/08/10/stopping-killer-robots/country-positions-banning-fully-autonomous-weapons-and#_ftn69
- Hunt, K. (29 de noviembre de 2021). World's first living robots can now reproduce, scientists say. *CNN*. Recuperado de: <https://www.cnn.com/2021/11/29/americas/xenobots-self-replicating-robots-scni/index.html>
- Infobae. (29 de diciembre de 2018). *Qué son y cómo funcionan los misiles hipersónicos y por qué Estados Unidos, Rusia y China compiten por ellos*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/americamundo/2018/12/29/que-son-y-como-funcionan-los-misiles-hipersonicos-y-por-que-estados-unidos-rusia-y-china-compiten-por-ellos/>
- Jing, Y. (28 de diciembre de 2021). How Does China Aim to Use AI in Warfare? *The Diplomat*. Recuperado de: <https://thediplomat.com/2021/12/how-does-china-aim-to-use-ai-in-warfare/>
- Kainikara, S. (2013). Air Power and the Strategy of Punishment. *Royal Australian Air Force, Air Power Development Centre Working Paper*, 36. Recuperado de: <https://airpower.airforce.gov.au/sites/default/files/2021-03/WP36-Air-Power-and-the-Strategy-of-Punishment.pdf>
- Kamarck, E. (29 de noviembre de 2018). Malevolent soft power, AI, and the threat to democracy. *Brookings*. Recuperado de: <https://www.brookings.edu/research/malevolent-soft-power-ai-and-the-threat-to-democracy/>
- López, L. I. (2010). La seguridad aeroespacial en América del Norte. *Norteamérica*, 5(1), 173-219. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502010000100007&lng=es&tlng=es
- Mallick, Pk. (2020). *Revolutions in Military Affairs (RMA) an Appraisal*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/344737633_REVOLUTIONS_IN_MILITARY_AFFAIRS_RMA_AN_APPRISAL
- Min, X.; David, J. y Suk, K. (2018). The Fourth Industrial Revolution: Opportunities and Challenges. *International Journal of Financial Research*, 9(2), 90-95. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/323638914_The_Fourth_Industrial_Revolution_Opportunities_and_Challenges

- Nelson, N.; Speranza, L.; Deni, J. R.; Alden, C.; Brattberg, E.; Cliff, R.; Duckenfield, M. y Ellis, R. E. (2022). Security Risks: Dual-Use Technology in Europe. En *China, Europe, and the Pandemic Recession: Beijing's Investments and Transatlantic Security* (pp. 151-198). Carlisle, Pensilvania: Strategic Studies Institute, US Army War College. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/resrep40643.11>
- NTNU [Norwegian University of Science and Technology]. (s.f). *What is Biotechnology?* Recuperado de: <https://www.ntnu.edu/ibt/about-us/what-is-biotechnology>
- Perasso, V. (12 de octubre de 2016). Qué es la cuarta revolución industrial (y por qué debería preocuparnos). *BBC*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-37631834>
- Pérez, J. R. (2004). El Derecho Internacional ante las nuevas armas biológicas. *Revista Española de Derecho Militar*, 84, 61-90. Recuperado de: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/redm_084.pdf#page=61
- Price, N. (21 de agosto de 2021). Syria: Eighth Anniversary of the Ghouta Chemical Weapons Attack. *U.S. Department of State*. Recuperado de: <https://www.state.gov/syria-eighth-anniversary-of-the-ghouta-chemical-weapons-attack/>
- Rodríguez Robayo, S. (2019). *Relaciones bilaterales entre Colombia y la República Popular China: aspectos estratégicos durante la última década (2008-2018)* (trabajo de investigación, departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales). Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Bogotá. Recuperado de: <https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/handle/20.500.12010/7857>
- Romero M. (2019). Inteligencia artificial como herramienta de estrategia y seguridad para defensa de los Estados. *Revista de la Escuela Superior de Guerra Naval*, 16(1), 51-70.
- Ryan, M. (31 de octubre de 2018). *War and the 4th Industrial Revolution: Developing the Future Intellectual Edge*. Presentación ante The Military Education Coordination Council. Recuperado de: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/MECC2018/australian_defence_college_briefing.pdf?ver=2018-10-22-095806-923
- Sayler, K. (20 de julio de 2022). Hypersonic Weapons: Background and Issues for Congress. *Congressional Research Service*. Recuperado de: <https://sgp.fas.org/crs/weapons/R45811.pdf>
- Shea, J. (20 de abril de 2020). Perspectives on Nuclear Deterrence in the 21st Century. *Chatam House Research Paper*. Recuperado de: <https://www.chathamhouse>.

org/2020/04/perspectives-nuclear-deterrence-21st-century-0/risks-posed-emerging-technologies-nuclear

- Steer, C. (2017). Global Commons, Cosmic Commons: Implications of Military and Security Uses of Outer Space. *Georgetown Journal of International Affairs*, 18(1), 9-16. doi:10.1353/gia.2017.0003
- Steer, C. (8 de enero de 2020). Why Outer Space Matters for National and International Security. *ANU College of Law Research Paper*, 20.25. Recuperado de: <https://ssrn.com/abstract=3604805>
- Stone, R. (8 de enero de 2020). 'National pride is at stake'. Russia, China, United States race to build hypersonic weapons. *Science*. Recuperado de: <https://www.science.org/content/article/national-pride-stake-russia-china-united-states-race-build-hypersonic-weapons>
- Thomas, Z. (23 de marzo de 2022). Banks' Use of A.I. Raises Risk of Cyberattacks by Russia, Experts Say. *The Wall Street Journal Podcasts*. Recuperado de: <https://www.wsj.com/podcasts/tech-news-briefing/banks-use-of-ai-raises-risk-of-cyberattacks-by-russia-experts-say/7732e044-cb65-496d-bc25-fee48bdc7d01>
- Tickner, A. y Morales, M. (2015). Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, 85, 171-205.
- Wigell, M.; Mikkola, H. y Juntunen, T. (2021). *Best practices in the whole-of-society approach in countering hybrid threats*. Bruselas: Directorate General for External Policies of the European Parliament. Recuperado de: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653632/EXPO_STU\(2021\)653632_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653632/EXPO_STU(2021)653632_EN.pdf)
- Wong, Y. H.; Yurchak, J.; Button, R. W.; Frank, A. B.; Laird, B.; Osoba, O. A.; Steeb, R.; Harris, B. N. y Joon Bae, S. (2020). *Deterrence in the Age of Thinking Machines*. Santa Mónica, CA: RAND Corporation. Recuperado de: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2797.html

**El Estado colombiano,
la democracia y la
estrategia militar general
hacia la paz**

Las transformaciones institucionales de Colombia frente al objetivo estratégico de la paz

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.07>

*Paula Prieto**

*Daniela Garzón***

Introducción

Alcanzar la paz en Colombia, a pesar de las heridas que ha dejado la violencia, ha sido una búsqueda constante a lo largo de los siglos XX y XXI. El camino que se ha recorrido en este propósito no solo ha estado acompañado de grandes esfuerzos por establecer espacios de reconciliación y reconstrucción nacional, sino de procesos en los que diferentes actores nacionales e internacionales han intervenido. Esta cuestión también se ha consolidado como un eje de estudio a nivel académico a través del tiempo, pues el conflicto colombiano ha sido de trascendencia particular debido a su naturaleza y duración. Cabe anotar que su análisis no ha sido fácil, porque además de ser uno de los más antiguos del mundo, sus orígenes se encuentran en diferentes condiciones sociales, políticas e históricas, mas no por una razón específica.

* Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad de Essex (Reino Unido). Actualmente se desempeña como profesional de apoyo a la gestión de investigación del programa de Maestría en Ciencias Militares Aeronáuticas de la Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana y es miembro de la Red de Seguridad Ambiental de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia (KAS). Contacto: paulaprietoararat@gmail.com y paula.prieto@epfac.edu.co.

** Internacionalista con énfasis en Estados Unidos-Europa y comunicadora social organizacional de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Investigadora con experiencia en la publicación de artículos sobre temas de relaciones internacionales, seguridad ambiental, política exterior y construcción de paz. Actualmente hace parte de la Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental del Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático (EKLA) de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Contacto: danny7981@gmail.com.

Para efectos del presente trabajo, se considera como primer proceso de paz el ocurrido en 1982 bajo el mandato de Belisario Betancur, ya que fue uno de los primeros esfuerzos por crear una entidad enfocada en el diálogo con rebeldes armados, la cual fue llamada con el nombre de Comisión de Paz. Este antecedente dio paso a que los mandatarios posteriores, de una forma u otra, abrieran la puerta a conversaciones con distintos adversarios para encontrar alternativas de paz y dar fin a la violencia. También se resalta que es hasta 2016, mediante la firma del *Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, que el país puede empezar a hablar de reconciliación y reconstrucción del tejido social a pesar de los obstáculos que ha encontrado en su implementación. Sin embargo, los pactos de La Habana dieron un vuelco al discurso nacional, transformaron la perspectiva internacional y pusieron sobre la mesa la reparación de las víctimas como un eje fundamental para la fase de posconflicto.

Sumado a lo anterior, el acuerdo de paz del gobierno de Juan Manuel Santos se entiende como el resultado y compendio de los esfuerzos previos por adecuar una institucionalidad para la paz, no solo por medio de la creación de entidades encargadas de atender las diversas dimensiones impactadas por la guerra, sino a través de la adecuación de marcos jurídicos legales para combatir la impunidad. Por esta razón, a lo largo del texto se pondrá en evidencia el progreso de algunas de las instituciones más notables e importantes en la materia.

En este capítulo se procura trabajar la siguiente pregunta: ¿cuáles han sido las transformaciones y los avances institucionales que se han llevado a cabo en Colombia para alcanzar el objetivo estratégico de la paz? Se propone explicar el panorama general por medio de la descripción de los procesos de paz que se han dado en Colombia desde los años ochenta y los avances institucionales que se han tenido para la construcción de este objetivo estratégico. Asimismo, se pretende exponer los obstáculos pasados (vistos como enseñanzas) y los retos futuros que se tienen para sanar las heridas de la guerra. Se abordarán los siguientes segmentos: a) breve marco conceptual con definiciones relevantes de paz para el caso colombiano y referente teórico construido por *peacekeeping*, *peacemaking* y *peacebuilding*; b) diálogos, procesos de paz y cooperación internacional; c) avances y transformaciones de las entidades de paz; d) aprendizajes y desafíos del mañana. Finalmente, se plantearán conclusiones y recomendaciones.

Marco de referencia: definiciones más relevantes de paz para el caso colombiano

La Real Academia Española entiende la paz como un estado de cosas en el que no existe lucha armada entre países o al interior de estos; también como la ausencia de conflicto entre

las personas e, incluso, como un acuerdo que pone fin a la guerra. Sin embargo, como bien anota Harto de Vera (2016), definir el concepto de paz no es una tarea sencilla pues, por un lado, como es el caso de muchos conceptos en ciencias sociales, se está ante un término polisémico, o sea, con un amplio abanico de acepciones y significados. De otro lado, se trata de un concepto susceptible a las transformaciones que supone el paso de la historia.

A partir de una revisión de varias definiciones, Harto de Vera (2016) concluye que el concepto de paz es un concepto dual; es decir, definir la paz implica remitirse a otro concepto que, en este caso, será el de la guerra o el conflicto. En ese sentido, paz y guerra funcionan como un par conceptual, donde el término dominante es «guerra», y el débil, «paz» y, como consecuencia, es apropiado, aunque insuficiente, entender la paz como ausencia de guerra, pero no la guerra como ausencia de paz. Una forma de desatar esta dualidad es entendiendo que la relación existente entre la guerra y la paz se puede apreciar de dos maneras: guerra y paz como los extremos de un espectro, o como dos fenómenos opuestos y excluyentes. No obstante, a partir de estos dos entendimientos, se puede abordar uno de los enfoques más recurrentes en los estudios de paz a la hora de definir este concepto: la paz positiva y la paz negativa.

En primer lugar, se tiene la paz positiva, caracterizada por ser un concepto principalmente holístico. En resumen, y a primera vista, se tiene que la paz positiva se caracteriza por la ausencia de violencia, tanto directa como indirecta o estructural. En esa medida, se puede afirmar que un estado de cosas pacífico requiere o supone haber alcanzado un escenario de amplia justicia social y concreción de los mandatos de optimización de los derechos humanos, que propicie armonía en las relaciones entre individuos y grupos sociales. Así las cosas, este concepto se relaciona con la consecución de otros objetivos deseables, como lo son la justicia o la libertad, como condiciones necesarias para reducir las posibilidades de conflicto (Galtung, 1964).

La paz negativa, por oposición a la paz positiva, entiende la paz desde una óptica más reduccionista. Así, el sentido negativo de la paz se circunscribe a una ausencia de violencia, interesándose por la falta de violencia directa y organizada. Desde ya, se evidencia cómo este concepto deja por fuera muchas de las variables incluidas en la paz positiva. De forma sintética, la literatura se refiere a este concepto de paz negativa como el concebir la paz como «no guerra». De esta forma de aproximación al concepto desprenden dos consecuencias básicas: (i) que se contempla la posibilidad de que dos actores, especialmente grupos, puedan tener un conflicto sin necesariamente estar en guerra propiamente dicha, partiendo de la base de que el estado de paz no excluye la ocurrencia de conflicto, sino solo el conflicto violento, principalmente físico, prolongado y sistemático; y (ii) expresiones de violencia aislada o esporádica se entienden compatibles con la paz. La defensa de uno u otro concepto de paz por los autores responde a si se considera que las situaciones de desigualdad estructural conducen

de forma casi inexorable al estallido violento de conflictos. De otra parte, quienes se oponen a adoptar el concepto de paz positiva lo hacen argumentando que, al incluir tantos elementos en él, se desdibujan los límites del concepto mismo (Harto de Vera, 2016).

Como una forma de solucionar las tensiones y controversias surgidas alrededor del concepto de paz positiva y paz negativa, surge, al lado de estos conceptos, el de paz imperfecta. De forma muy resumida, Harto de Vera (2016) explica que los escenarios de conflicto son con-naturales a las sociedades y que, en esa medida, para las relaciones sociales es necesario un mínimo de conflicto que también las haga dinámicas, pero no en tal proporción que afecte la armonía y la cohesión social. Es decir, el conflicto puede, eventualmente, ser funcional a las sociedades como factor de evolución social, pero hay otros factores disruptivos a tal punto que llegan a fracturar las sociedades donde operan. Sin embargo, debe tenerse muy presente que, en escenarios de conflicto, la violencia es opcional, de manera que las sociedades pueden avanzar sobrellevando el conflicto, pero evitando tanto como sea posible situaciones de violencia. Finalmente, se puede entender que la paz es un concepto inacabado, no solo por las dificultades y los diferentes debates que en torno a él giran, sino también porque siempre sufrirá transformaciones, lo cual hace de la paz algo que se logra con el tiempo y debe seguir trabajándose mediante la resolución pacífica de los conflictos (Harto de Vera, 2016).

Peacekeeping, peacemaking y peacebuilding

El término conocido como *peacebuilding* fue acuñado a mitades de la década de los setenta por Galtung, sin definirlo de forma concreta, sino diferenciándolo de los conceptos de *peacekeeping* y *peacemaking*. Cada uno de estos tres conceptos es parte de una triada y encarna un enfoque disociativo (*peacekeeping*), un enfoque de resolución de conflictos (*peacemaking*) y un enfoque asociativo (*peacebuilding*).

Galtung (1976) empieza describiendo el *peacekeeping* como el enfoque en el que los actores antagonicos en conflicto son separados unos de otros. Esto se puede realizar ya sea mediante la coerción derivada de la amenaza de un castigo inminente, por la exclusión o el prejuicio, o mediante las barreras geográficas. Incluso, y más importante para el análisis del *peacekeeping*, mediante llamados realizados a terceros para ejercer funciones que procuren el mantenimiento del estado de ausencia de conflicto.

El autor reconoce que el término tiene algunos méritos como vacíos. Teniendo en cuenta esta vocación de intervención de terceros, Galtung (1976) reconoce que el *peacemaking* puede ser como un vacío, donde no puede haber estallido de conflicto. En consecuencia, de haber desigualdad entre los grupos, esto no es consecuencia del estallido de un conflicto en el que uno oprima al otro. Sin embargo, Galtung identifica varios defectos del concepto. El primero es que, en la aplicación de este concepto, las armas están apuntadas. Con esto, el autor quiere decir que el concepto da por sentado quién es el enemigo, las capacidades de

agresión que tiene y que estas, muy seguramente, serán utilizadas. Como consecuencia, se genera un estado de zozobra, miedo y desconfianza generalizados que termina por fortalecer una tendencia contagiosa a impulsar carreras armamentísticas.

Otro defecto es que el avance tecnológico y la integración de los países hace que las limitaciones geográficas carezcan de relevancia al no haber limitación geográfica que no pueda ser superada por dichos medios. En ese contexto, la carrera armamentista se hace patente ya en el plano científico y tecnológico, pues la tecnología, dice Galtung (1976), se enfrenta a más tecnología mediante la creación de barreras artificiales. En tal escenario, se hace nuevamente necesario ese llamado a terceros, para que complementen, modulen o armonicen las estrategias disociativas desplegadas por las partes en conflicto, de manera que, en caso de conflicto, se propenda por revertir y regresar las cosas al *statu quo* anterior.

El *peacekeeping* se erige como un enfoque centrado en los actores, en la medida en que busca evitar que los sujetos en conflicto recurran a métodos violentos o malignos de resolución de conflictos. En la aplicación del *peacekeeping* no se evalúa qué *statu quo* es mejor, o si ese episodio de violencia responde a un contexto estructural y particular de violencia, sino que privilegia por sobre todo mantener la paz, entendida, principalmente, como una paz negativa que, como se mencionó anteriormente, se limita a procurar la ausencia de violencia directa. En esa medida, el *peacekeeping* no es una etapa en sí misma que forme parte de una secuencia, sino un proceso que puede darse de forma paralela al *peacemaking* y al *peacebuilding*.

El *peacemaking*, por su parte, corresponde al enfoque de paz de la resolución de conflictos. Para este, es crucial el cese de cualquier conflicto subyacente en una sociedad y que, en consecuencia, el resto de las implicaciones, como la violencia, terminarán por sí solas. La proposición general, que después desarrolla Galtung con todas sus deficiencias, es que la carrera y el ánimo por la guerra, e incluso la existencia de armas, pueden finalizar como cadena de eventos desplegada por el fin del conflicto. Sin embargo, ello no ocurre como por arte de magia, pues aun logrando el objetivo principal de terminación del conflicto, puede seguir habiendo guerra, ánimo belicista, y tecnología y armamento para la guerra. Por supuesto, ello no quiere decir que se deba dejar de intentar apostarle a la terminación de los conflictos. Por el contrario, es un aliciente para no solo superar el conflicto, sino emprender un proyecto hacia la superación de diferencias e incompatibilidades entre grupos e individuos que impiden un avance colectivo hacia el progreso (Galtung, 1976).

Ahora bien, esta aproximación al conflicto cuenta con méritos y limitaciones o, por lo menos, matices o precisiones que deben ser tenidos en cuenta. En primer lugar, se tiene que los conflictos existen, también, cuando los actores se encuentran persiguiendo objetivos incompatibles. Contemplar este escenario nos permite entender cómo opera el *peacemaking*, pues se parte de la base de que hay intereses preexistentes, representados en objetivos, perseguidos

por los actores que movilizan y, de esta manera, el conflicto se concibe con un fenómeno casi siempre horizontal o realizado entre iguales. Yendo más allá, Galtung (1976) afirma que no deben confundirse los conflictos con sus expresiones, es decir, no debe confundirse el conflicto con la violencia o las actitudes displicentes de los actores entre ellos, y mucho menos concentrarse en la superación de estas expresiones antes que en la superación del conflicto mismo, pues, en sus palabras, esto equivaldría a tratar los síntomas y no la enfermedad.

Para ello, el autor propone formas de contribuir a la superación del conflicto. Por un lado, se tiene un mecanismo planteado como óptimo, que es la eliminación de la incompatibilidad. Tal mecanismo es posible, puesto que la resolución del conflicto es su anulación, lo que puede ocurrir cuando los objetivos perseguidos por los actores dejan de ser incompatibles, o se les disuade de continuar persiguiéndolos, o incluso se hacen tan irrelevantes que su intensidad no ameritaría el estallido de un conflicto.

En definitiva, la resolución de los conflictos es tan necesaria como problemática para Galtung (1976). Particularmente teniendo en cuenta que unas u otras alternativas o formas de aplicación del *peacemaking* pueden ser más o menos disruptivas con el *statu quo* anterior. En esa medida, los actores en conflicto no pueden utilizar el enfoque de *peacemaking* de forma exitosa sin recurrir a la ayuda de terceros, ya sea de manera permanente e institucionalizada o *ad hoc*. Ello evidencia cómo existen rezagos de nociones del *peacekeeping* a la hora de analizar el contenido del *peacemaking*.

Sin embargo, la principal objeción contra el enfoque de pacificación es que a menudo surge de una concepción poco realista de la resolución de conflictos. De acuerdo con este enfoque general, se ha llegado a una solución cuando se ha negociado un acuerdo que puede ser ratificado por ambas partes. En otras palabras, la resolución de conflictos se ve en gran medida como algo que descansa en la mente de las partes en conflicto, de los actores. Este marco de apreciación resulta limitado en la medida en que deja de lado que los actores pueden desintegrarse, desaparecer y ser remplazados por nuevos actores para quienes el acuerdo ya no se siente vinculante, situación que tiene alta probabilidad de ocurrir.

A propósito de esta idea, Galtung explica que el *peacemaking* tiene mayor probabilidad de resultar exitoso recurriendo a un tercero, en el caso de conflictos horizontales. Ello ocurre en tanto las asimetrías existentes entre los grupos en conflicto pueden sesgar o cohibir el ejercicio de voluntad de la parte débil frente a la más fuerte, lo cual tiene serias implicaciones en un proceso que da gran relevancia a la participación activa de los actores en pro de su autonomía y la resolución del conflicto. Como consecuencia, Galtung sostiene que, entonces, al no haber participación activa, el intento de resolver el conflicto daría lugar a nuevas estructuras de dominio, solo que con el tercero mediador como nuevo factor dominante. En conflictos verticales, omitir la participación implica reproducir esas estructuras de dominación preexistentes, quizá mediante nuevas formas de control.

Por último, el enfoque asociativo, representado por el *peacebuilding* principalmente, se entiende como un proceso que facilita el establecimiento de una paz duradera, pero que también trata de prevenir el regreso de la violencia o su recurrencia como forma de resolución del conflicto, abordando las causas profundas y los efectos del conflicto a través de la reconciliación, la creación de instituciones y la transformación política y económica. En este punto, se empiezan a hacer notorias las similitudes o los puntos de contacto entre este concepto y el de paz positiva.

El autor entiende que el concepto involucra una amplia gama de procesos, enfoques y niveles necesarios para transformar el conflicto en un escenario de paz más duradera. De igual forma, acompaña una serie de tareas que pueden anteceder o tener lugar de forma posterior a la suscripción de acuerdos formales de paz. En esta vía, cabe recordar cómo la paz es un concepto que supone un verdadero proceso vivo, sostenido y mutable en el tiempo. De ahí que construir una paz que perdure en el tiempo requiere iniciar sobre la base de marcos metodológicos y temporales, que apunten a un enfoque de transformación sustentable, el cual propone que los actores y la relación entre ellos constituyen ese factor esencial, en todos los ámbitos, desde el psicosocial y espiritual, hasta el económico, político e, incluso, el militar.

Asimismo, también se ha relacionado con la asistencia humanitaria, asimilado a un entendimiento más altruista o filantrópico del concepto. En efecto, el *peacebuilding* está orientado a la reconstrucción de comunidades, grupos y tejidos sociales colapsados o marcados por guerras o conflictos internos de cualquier tipo. Como consecuencia, más que el cese del conflicto o la violencia en sí misma, el resultado es que la pretensión del concepto sea restaurar el vínculo preexistente al interior de los grupos y comunidades mediante la búsqueda de puentes de beneficio mutuo pacífico. Por ello, se ha sostenido que la aplicación del *peacebuilding* es también una apuesta por la inclusión de todos los actores y un enfoque considerado con las capas o aristas del conflicto en una apuesta por la institucionalización de la paz.

Siguiendo esta misma línea, según la cual la intención del *peacebuilding* es prevenir los brotes de violencia en el conflicto, el concepto de paz positiva adquiere mayor relevancia en tanto Hänggi (2005, citado por Lamidi, 2019) ha considerado que dentro de este conjunto de actividades que implican la construcción de paz, también juegan un papel relevante las dirigidas a reducir o erradicar la pobreza y la desigualdad, las relacionadas con la sostenibilidad ambiental y el desarrollo, el respeto y la garantía de los derechos humanos, la promoción de una cultura de la paz y la democracia, entre otros. Tanto es así que, muchas veces, las tareas o medidas que se enmarcan en el *peacebuilding* son similares y hasta las mismas que corresponden con las de optimización de los niveles de desarrollo o protección y promoción de la democracia. Sin embargo, la construcción de la paz es un mecanismo sensible al conflicto, lo que hace que la construcción de la paz un instrumento para la gestión de conflictos, la prevención y reconstrucción del posconflicto (Lamidi, 2019)

En síntesis: la consolidación de la paz supone el trabajo del *peacebuilding*, abordando cuestiones estructurales y el largo plazo de las relaciones entre grupos en conflicto. Así, el *peacebuilding*, de acuerdo con este punto de vista, ocurre al final de un conflicto. Como se afirmó párrafos más arriba, esto no debe necesariamente ser así, pues es válido que el *peacebuilding* tenga lugar en escenarios de posconflicto o, incluso, para evitar que ocurra ya no por segunda, sino por primera vez. De este modo, se confirma que la construcción de la paz no debe limitarse a situaciones posteriores a los conflictos, ni debe limitarse a evitar recaer en el conflicto. Tal conceptualización restrictiva puede, paradójicamente, socavar las perspectivas de una paz sostenible. Para finalizar, acerca del *peacebuilding*, vale mencionar que la paz tiene una estructura y es una infraestructura más que una supraestructura multinivel. Para que tenga algún valor en la lucha contra la violencia, debe construirse tanto dentro de las naciones como entre las naciones.

Los procesos de paz en Colombia: un camino hacia la reconciliación nacional

En general, como se desarrolló en el apartado anterior, un proceso de paz es un esfuerzo para lograr un acuerdo que ponga fin a la violencia, así como para implementarlo, por medio de negociaciones entre las partes que, en ocasiones, pueden requerir la mediación de terceros. Con esta definición se destaca que un proceso no es un momento puntual, sino un conjunto de etapas que se extienden a lo largo del tiempo y en las que participan todos los actores involucrados con el fin de terminar con el contexto dominado por el conflicto y el enfrentamiento armado, para abrir la puerta al diálogo y facilitar el consenso en pactos que permitan iniciar una etapa de reconciliación, progreso y construcción sobre las secuelas de la guerra (Fisas, 2010b).

Con este antecedente, el conflicto colombiano es catalogado el más antiguo del mundo y quizá uno de los que más ha requerido intentos por encontrar una salida política acordada. Esto no solo debido a los diversos actores que han hecho parte (ELN, FARC-EP, grupos de autodefensas, organizaciones de crimen organizado, entre otros), sino por su naturaleza y los miles de víctimas que dejó a su paso. La búsqueda de la paz, desde sus inicios hasta la época actual de posconflicto tras la firma del tratado de paz con las FARC-EP en 2016, se ha dado en diferentes escenarios donde la violencia se ha manifestado desde tres frentes o dimensiones: (i) directa: se trata de la violencia manifiesta más evidente y se puede dar de manera física, verbal y psicológica; (ii) estructural: violencia relacionada con los sistemas sociales, políticos y económicos que gobiernan las sociedades; (iii) cultural: abarca el ámbito simbólico de los Estados, que puede utilizarse para justificar o legitimar la violencia directa o estructural. A partir de esta premisa, Calderón (2016) propone que el conflicto armado en Colombia ha transitado por tres etapas (tabla 1), cada una con características, retos y balances propios, pero con las tres dimensiones.

Tabla 1. Etapas del conflicto en Colombia

Etapa del conflicto	Descripción
Inicial: intensidad del conflicto	<p>Comprende el surgimiento de las nuevas organizaciones armadas en Colombia, que desafiaron el poder del Estado con el fin de abrirse camino en la era de violencia en el país. Algunos de los hitos más importantes de esta etapa, según Calderón (2016), son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de las primeras guerrillas en las décadas de 1960 y 1970, entre ellos, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), ambos nacidos en 1964. • Principios de los años ochenta: agravación de la violencia. Aparición de grupos paramilitares, especialmente las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). • Década de los noventa: fenómeno de la producción y exportación de droga, así como surgimiento de nuevas estructuras vinculadas al narcotráfico. • Degradación del conflicto y víctimas de desplazamiento, homicidios, secuestros, desapariciones forzadas, expropiación de tierras, entre otras violaciones a los derechos humanos (DD. HH.) de la sociedad civil.
Intermedia: diálogos de paz como estrategia de resolución del conflicto	<p>Esta fase inicia con y se caracteriza por el desarrollo de negociaciones de paz para la terminación del conflicto. Cabe traer a colación que a partir de los años ochenta se empezaron a reproducir múltiples esfuerzos de construcción de paz, sin embargo, los acuerdos de La Habana son conocidos por ser los de mayor complejidad en términos de compromisos. Si bien en el periodo de posconflicto ha exigido reorganización y dotación de las Fuerzas Armadas para combatir disidencias y actores que han intentado ocupar el rol de las FARC-EP, su desmovilización fue un hecho trascendental en el inicio de la construcción de paz como un asunto de la sociedad en su conjunto.</p>
Final: del conflicto al posconflicto	<p>Etapa caracterizada por el tránsito hacia el final del conflicto. En ella existen un sinnúmero de retos y desafíos para lograr que la construcción de la paz estable y duradera sea exitosa y definitiva. Más allá del cese de hostilidades, es el comienzo de un camino para llegar a la reconciliación nacional. No obstante, si bien este periodo en el que actualmente se encuentra Colombia se ha percibido como un nuevo tiempo, también ha estado marcado por un sentimiento de descontento, incumplimiento y abandono por parte del Estado, especialmente en las regiones.</p>

Fuente: elaboración de las autoras con base en Calderón (2016).

Ahora bien, hablar de la etapa intermedia implica pensar que en Colombia –*a priori* de la firma de la paz en 2016– se han realizado diversos procesos de paz con distintos grupos al margen de la ley. Este fenómeno no solo ha provocado una producción académica considerable para su sistematización y análisis, sino el progreso institucional, económico, legal y social que ha permitido avanzar sobre los cimientos que ha dejado cada uno. Cabe destacar

que antes de los intentos de diálogo, el Estado sostenía que el fin de la violencia nacional se lograría con la rendición de los enemigos a través de la fuerza directa y por medio de una lucha interna con organizaciones al margen de la ley para restarles poder.

En esa medida, se considera como primer proceso de paz el ocurrido en 1982 durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), quien consideró por primera vez como actor político de oposición a la guerrilla armada. El espacio político-democrático que se propició a lo largo de estos años, permitió llegar a pactos del cese al fuego hasta 1990 y apertura de mesas de discusión de asuntos enmarcados en un contexto de DD. HH., así como a la creación de la Comisión de Paz (entidad que anunció la implementación de las conversaciones de paz). Este proceso no fue reconocido por los sectores sociales ni políticos porque, entre otras cosas, el Movimiento 19 de Abril (M-19) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) se retiraron del acuerdo, argumentando incumplimiento de las reformas por parte del Gobierno y hostigamiento por parte de las FF. MM. Asimismo, la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19, en noviembre de 1985, así como el asesinato de militantes de la Unión Patriótica (UP, partido político conformado por las FARC-EP), fueron hechos que expresaron con nitidez el fracaso de los diálogos y que resultaron en la ruptura definitiva de la tregua que se había alcanzado con las FARC-EP (Turriago, 2016). Lo anterior motivó la creación de la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación de la Presidencia, con la que se buscó orientar al Gobierno en las negociaciones retomadas en 1989 con algunos grupos insurgentes. En 1990 se logró la desmovilización de la tercera guerrilla del país (M-19) y se sentaron las bases para una nueva Constitución en 1991.

Durante 1990 y 1994, durante el gobierno del presidente César Gaviria, se propuso una Asamblea Nacional Constituyente capaz de representar las fuerzas existentes, entre ellas, el Partido Conservador, el Partido Liberal, la Alianza Democrática M-19 y los grupos evangélicos. Esto para concluir con la elaboración de la Constitución ya mencionada. Además, en este contexto, el Gobierno intentó nuevos planes de paz que no tuvieron mayor alcance por varias razones: falta de voluntad de los grupos guerrilleros, desconfianza entre las partes, fortalecimiento del narcotráfico y uso del terror como instrumento de convicción política. Aun así, en 1991 y 1992, se celebraron encuentros en Caracas y Tlaxcala (México) entre el Gobierno y la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, de la que formaban parte las FARC-EP, el ELN y el EPL, pero las conversaciones se suspendieron en 1992 (Fisas, 2010a).

Posteriormente, entre 1994 y 1998 con Ernesto Samper en el poder, se resalta la creación de la Comisión de Conciliación Nacional (CCN), cuyas funciones se enfocaron en: a) asesorar en temas relacionados con la consecución de la paz; b) elaborar propuestas acerca de soluciones negociadas al conflicto político armado interno; c) proponer mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de diálogo con los grupos guerrilleros; d) asesorar al Gobierno nacional en el diseño de las modalidades de acción y participación internacional,

a partir de la colaboración de gobiernos extranjeros, y entidades y organismos internacionales (Fisas, 2010, citado por Cujabante, 2016). Es de anotar que, aunque los índices de violencia aumentaron en ese entonces, uno de los logros importantes de la creación de la CCN fue la liberación de 72 soldados e infantes de marina secuestrados por las FARC-EP, la cual se dio con apoyo de la Cruz Roja Internacional (Ramírez, 2004, citado por Cujabante, 2016).

A finales de 1998, el apoyo internacional en la búsqueda de un proceso de paz en Colombia tuvo su punto álgido en el transcurso de la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002), quien promovió la desmilitarización de un área de 42.000 kilómetros cuadrados, denominada El Caguán, con el fin de instalar una mesa de negociación con las FARC-EP. Turriago (2016) argumenta que la mecánica de las negociaciones se centró en la figura de un Alto Comisionado para la Paz y en una agenda de 12 puntos (llamada también Agenda Común para el Cambio hacia una Nueva Colombia) acordada con el grupo armado. A pesar de los pasos que se adelantaron, Manuel Marulanda Vélez (líder de la guerrilla) no acudió al encuentro y el evento fue catalogado como incoherente por parte de las partes involucradas en el curso del diálogo. En 2001, con la consolidación del Grupo de Amigos de los acuerdos con las FARC-EP, conformado por Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela, Pastrana llegó al Acuerdo de Caquetania con el que se estableció una agenda que contuvo puntos como una nueva política integral, reformas al Estado y defensa de los derechos humanos, entre otros. Sin embargo, en febrero de 2002, las negociaciones se interrumpieron de manera definitiva, como consecuencia de episodios de violencia que empezaron a darse en la zona de distensión (Turriago, 2016).

El Caguán fue el primer acuerdo que contó con un esquema organizado y colaborativo, pues se dividió en estructuras de primer y segundo nivel, como se muestra en la tabla 2. Aun así, su fracaso indujo al recelo de la terminación negociada al conflicto y al fortalecimiento militar del grupo insurgente FARC-EP.

Tabla 2. Estructuras del Acuerdo de El Caguán

Primer nivel	<ul style="list-style-type: none"> A. Instancia negociadora oficial del Gobierno y las FARC-EP: mesa nacional de diálogos y negociación, agenda común. B. Alto Comisionado de Paz y líder de las FARC-EP: acuerdo humanitario. C. Delegado Especial de la ONU para el proceso de paz: Jan Egeland y James Lemoyne. D. Iglesia católica: Conferencia Episcopal (obispos colombianos). E. Comisión facilitadora internacional: G25 y G10.
Segundo nivel	<ul style="list-style-type: none"> A. Comité temático: representantes del Gobierno y de las FARC-EP (10 c/u). B. Audiencias públicas: sociedad civil.

Fuente: elaboración de las autoras con base en Fisas (2010a).

Con el antecedente de inestabilidad del país debido al aumento de la violencia, la llegada de Álvaro Uribe Vélez al poder (2002-2010) presentó un panorama opuesto al que se había dado hasta el momento con relación a la exploración de mecanismos de resolución de manera concertada. Uribe no solo contó con gran apoyo ciudadano para su candidatura, sino que gobernó Colombia bajo la premisa de la denominada Seguridad Democrática (que se basó en preferir una solución militar del conflicto en lugar de una salida negociada). Tras su asunción al mandato presidencial, en 2002, algunos líderes de las AUC declararon cese unilateral de hostilidades e hicieron pública su intención de negociar para la desmovilización de sus fuerzas. Este proceso de diálogo, extendido hasta mediados del año 2003, resultó en un acuerdo preliminar en el que se fijó la meta de desmovilizar las filas de las Autodefensas Unidas de Colombia para 2005. Incluso, en mayo de 2004, ante algunos de los compromisos alcanzados para contribuir al perfeccionamiento y a la verificación del cese de hostilidades, avanzar hacia la definición de un cronograma de concentración y desmovilización de los miembros de la AUC, permitir la interlocución de la mesa de diálogo con todos los sectores nacionales e internacionales y facilitar la participación ciudadana en el proceso, fueron suspendidas las órdenes de captura de integrantes del grupo armado que se encontraban en la zona de extensión de Tierralta, Córdoba (CIDH, 13 de diciembre de 2004), y se desmovilizaron cerca de 30.000 combatientes, incluido Salvatore Mancuso en 2005.

No obstante, en 2006, la Corte Constitucional falló en contra de la Ley 2005 de Justicia, Paz y Reparación, norma que servía de marco en el dismantelamiento de colectivos paramilitares, pues discrepó con varias estipulaciones consideradas condescendientes y comprometedoras con el principio de justicia en medio de la búsqueda de la paz. Este hecho provocó que las AUC advirtieran de su retiro del proceso, así como dudas persistentes acerca del rearme de aquellos que se habían desmovilizado. La Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA (MAPP-OEA), que acompañó los diálogos, identificó tres preocupaciones al respecto: (i) resurgimiento de las AUC en bandas delincuenciales con control de economías ilícitas; (ii) reductos no desmovilizados; (iii) aparición de nuevos actores armados y robustecimiento de algunos ya existentes (Arnson, Bermúdez, Echeverri, Henifin, Suárez y Valencia, 2007).

Se puede mencionar que el gobierno de Uribe también tuvo acercamientos cautelosos con las FARC-EP y el ELN. Con el primero, se realizó el programa de intercambio humanitario con apoyo de Francia, España y Suiza, el cual tuvo el propósito de desmilitarizar una zona del Valle del Cauca para intercambiar rehenes en poder de las FARC-EP, sobre todo los identificados como rehenes de alto perfil, por presos de esa guerrilla en cárceles colombianas o de los Estados Unidos. En 2008, algunos secuestrados fueron liberados o rescatados por medio de estrategias como la Operación Jaque. Con el ELN se inició un proceso de negociación en 2006, conformado por cuatro rondas de reuniones preliminares en La Habana entre diciembre de 2005 y octubre de 2006. Éstas generaron un avance relevante en la cuestión de remover las minas terrestres de las zonas de conflicto para reducir las víctimas civiles (Arnson *et al.*, 2007).

No obstante, González (citado por Turriago, 2016) cataloga el periodo de Álvaro Uribe en materia de paz y conflicto como: guerra frontal contra las FARC-EP y el ELN, negociación con las AUC, pasividad ante el rearme paramilitar y destape de relaciones imprecisas entre sectores políticos y grupos de autodefensa.

La era de Juan Manuel Santos (2010-2016) se destacó por dar vida a uno de los momentos más trascendentales para la historia actual y futura de Colombia: la firma del *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Desde el inicio de la fase pública de las conversaciones, se llevaron a cabo cincuenta y cinco ciclos de reuniones entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, tras la instalación de la mesa de conversaciones en Oslo y Hurdal en el año 2012. Fueron cinco puntos los que guiaron el Acuerdo: (i) hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral; (ii) participación política: apertura democrática para construir la paz; (iii) cese al fuego y de hostilidades (bilateral y definitivo), dejación de armas, garantías de seguridad y refrendación; (iv) solución al problema de las drogas ilícitas; (v) acuerdo sobre las víctimas del conflicto. En 2016 finalizaron las discusiones formales y durante el mismo año se dio la firma final entre las partes. Posteriormente, por medio de un plebiscito, se convocó a la sociedad colombiana para pronunciarse a favor o en contra del acuerdo alcanzado en La Habana, sin embargo, la mayoría de votos dieron como resultado un *no* a su implementación (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Lo anterior motivó a que el Gobierno nacional realizara conversaciones con voceros del *no* y el *sí* para establecer en la Corte Constitucional los términos y condiciones del camino escogido. La alta Corte, entonces, indicó que con el nuevo documento (luego de casi cuarenta días de refrendación) se iban a conservar las competencias del Presidente de la República para mantener el orden público, incluso a través de la negociación con grupos armados ilegales tendiente a lograr los acuerdos de paz, así como se iba a velar por hacer valer la decisión de las partes de proseguir con la búsqueda de la terminación del conflicto e impulsar la presencia y acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional —especialmente en múltiples regiones en condición de abandono— para encontrar reconciliación mediante la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

Con la firma del Acuerdo, y bajo el propósito de iniciar el proceso de superación del conflicto armado con las FARC-EP, comenzó la adecuación de la estructura y el funcionamiento de la institucionalidad para la paz, cuyo propósito final es la implementación de los pactos a los que se llegó. Estas instituciones se suman a las entidades ya existentes, tales como la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica, para conformar una gobernanza de asistencia, atención y reparación de las personas afectadas por el conflicto, y de reconstrucción del territorio. Estas son (CIDOB, s.f.):

- La Jurisdicción Especial para la Paz y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición: cumplen con investigar, esclarecer, perseguir, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que tuvieron lugar en el marco y con ocasión del conflicto armado.
- La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición: tiene el mandato de promover el reconocimiento de la verdad, investigar todos los componentes de su ordenanza, y crear espacios en los ámbitos internacional, nacional, regional y territorial.
- La Comisión Nacional de Garantías y Seguridad: encargada del seguimiento y desmantelamiento de las organizaciones criminales que amenazan a los líderes sociales y a la implementación del Acuerdo de Paz.
- El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia: órgano asesor del Gobierno nacional para la definición de alternativas de negociación del conflicto, con participación de la sociedad civil.
- Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política: creación de una cultura de tolerancia del ejercicio político para prevenir cualquier tipo de estigmatización.
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización (antes Agencia Colombiana para la Reintegración): tiene el propósito de acompañar la transición a la vida civil de los miembros de las FARC-EP.
- Unidad para la Búsqueda de las Personas dadas por Desaparecidas (UBPD): creada con el fin de coordinar los esfuerzos para identificar y encontrar a las personas desaparecidas dentro del marco del conflicto armado.
- Fondo Colombia en Paz: encargado de la administración y ejecución de diferentes fuentes de recursos para la implementación del Acuerdo.

Esto pone en evidencia algunos elementos importantes: (i) el reconocimiento de retos nacionales, tales como el desarrollo agrario integral y la apertura del sistema político a sectores excluidos, ha requerido la profundización de la democracia con garantías plenas; (ii) lograr la transformación de las entidades existentes y trastocar el conjunto de reglas sobre las bases construidas ha exigido una modificación profunda de los planos legales; (iii) los cambios y transformaciones que plantea el Acuerdo para su ejecución efectiva han necesitado la participación de la sociedad civil y de los sectores políticos en oposición; (iv) la construcción de paz en Colombia es un esfuerzo que debe abarcar todas las dimensiones impactadas por el odio y la guerra, por tanto, debe estar respaldado por un andamiaje institucional capaz de responder a las demandas del perdón y la recuperación de los tejidos de convivencia.

La transición al poder de Iván Duque en la fase de posconflicto no representó cambios relevantes frente a lo que se construyó años previos e incluso el periodo de su mandato ha sido catalogado como un tiempo de retroceso. Insuficiencia de recursos, falta de tramitación legislativa de normas claves para la puesta en marcha de los puntos del Acuerdo, retrasos en la reforma rural integral y en la participación política, fueron algunos hallazgos contenidos en el informe *No enreden la paz*, el documento de control político que se dio a conocer en julio de 2022 por parte del bloque del Congreso integrado por 18 senadores y representantes de diferentes partidos políticos, con el interés de ejercer control en la implementación del Acuerdo (su décima edición hizo énfasis en la gestión del gobierno instalado entre 2018 y 2022). En este contexto, la esfera institucional no ha sido la excepción y, de hecho, el informe identificó que resultados como los de la UBPD han sido lentos y de poco alcance ya que, por ejemplo, de las 99.235 personas dadas por desaparecidas se estableció un estado de búsqueda de 4.795 (solo un 4,8%) (Morales, 12 de julio de 2022).

Por último, el actual presidente Gustavo Petro desde su programa de gobierno ha propuesto el cumplimiento del Acuerdo de Paz de 2016 en toda su extensión. Así, ha puesto como pilar el proceso de democratización de la tierra por medio de la construcción del Fondo de Tierras, la creación de la jurisdicción agraria y la elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR). A su vez, tiene como objetivos fortalecer los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET), articular los instrumentos más efectivos del Plan de Nacional de Sustitución de Cultivos, brindar total colaboración a la JEP y demás entidades, reactivar la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, potenciar la institucionalidad con la consolidación de organismos como el Ministerio de la Igualdad y crear condiciones para avanzar en un diálogo con el ELN con apoyo de la comunidad internacional, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de la firma de la paz en Cuba (Petro y Márquez, 2022).

Este escenario completo deja como resultado un recurso fundamental en el progreso de la búsqueda de la paz en el país. Como se detalló en párrafos anteriores, a partir de los diálogos fallidos de Andrés Pastrana, el Gobierno inició la Diplomacia por la Paz y la internacionalización del conflicto armado para conseguir apoyo de la comunidad internacional. Algunos de los principales colaboradores y donantes en este camino han sido Estados Unidos, la Unión Europea y organizaciones de carácter mundial como la ONU y el Consejo de Seguridad, que han apoyado y acompañado los diferentes espacios que se han abierto para instaurar la paz a lo largo de la historia. A continuación, se agrupan algunos actores que jugaron un rol influyente en los procesos de Pastrana y Santos, escogidos por ser los que más alcances obtuvieron para la resolución del conflicto (Cujabante, 2016):

El Caguán:

- **Países:** Estados Unidos (Plan Colombia), Cuba, Venezuela, Europa, Grupo de Países Amigos (embajadores de Canadá, Cuba, España, Francia, México, Noruega, Suecia, Venezuela, Italia y Suiza) y Bélgica (mesa de donantes).

- **Organismos internacionales:** se solicitó una labor de “buenos oficios” para ayudar a promover y mantener en pie las negociaciones, ofrecer consejos y apoyo y facilitar enlaces con la comunidad internacional.

La Habana:

- **Países:** Venezuela y Chile (naciones acompañantes); Noruega y Cuba (naciones garantes) y Estados Unidos (aunque su apoyo no fue tan notable como con el proceso de 2002).
- **Organismos internacionales:** Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (creación de una misión para la verificación del alto al fuego definitivo entre ambas partes) y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, Celac (observadores para la misión política especial en Colombia).

Avances y transformaciones institucionales

Calderón (2016) argumenta que durante las etapas en las que se consolidan las garantías para que el conflicto sea superado, siempre es necesario que el gobierno asuma responsabilidades de carácter institucional por medio de marcos jurídicos que eviten la reproducción de cualquier forma de violencia. Sin ello, solo la firma de un acuerdo no garantiza una paz duradera y estable. Esto aterriza en lo descrito a lo largo del apartado anterior pues, como se expuso, los periodos presidenciales que condujeron a procesos de paz estuvieron permeados por una evolución estatal que acompañó los alcances de cada negociación. En retrospectiva, desde Belisario Betancur hasta Juan Manuel Santos se ha notado una transformación positiva en torno al compromiso con la institucionalidad para la paz en todas sus dimensiones y la reconstrucción nacional en la era actual de posconflicto. Tal afirmación se pondrá en evidencia con las entidades que a continuación se exponen, ya que son resultado del progreso que se alcanzó con los pactos acordados en 2016.

Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Desarrollo Rural y Agencia de Renovación del Territorio

El diseño institucional de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) se encuentra definido en el Decreto 2363 de 2015. Esta norma plantea la entidad como la máxima autoridad de tierras de la Nación, que cuenta con la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural como principal objetivo. La creación de la ANT tiene como uno de sus principales antecedentes al INCODER, entidad que debió sustituir, entre otros, por los recurrentes desvíos

de su finalidad principal. Asimismo, la importancia de esta entidad es ser la principal herramienta de solución del problema de la tierra en Colombia, como causa del conflicto armado interno (Land Portal, s.f.).

Concretamente, en el periodo 2019-2022, se han ingresado al Fondo Nacional de Tierras 1.683.073 hectáreas, equivalentes a 12.681 predios, que se suman a 226.831 hectáreas aportadas entre 2014-2018, para un total de 1.909.400 hectáreas. La importancia de esto radica en que el fortalecimiento y engrosamiento del Fondo Nacional de Tierras permite a largo plazo que el Estado disponga de más tierras para repartir entre los sujetos que las necesiten. Asimismo, hasta la fecha, en Colombia no había un inventario de los bienes baldíos de la Nación, que forman parte de las fuentes del Fondo, de modo que ese inventario se convierte en la primera herramienta del país para registro de baldíos. Ello también implica otro avance, pues es importante identificar los bienes con los que cuenta el Fondo y determinar si estos son objeto o no de adjudicación. De igual forma, de esas 1.909.404 hectáreas disponibles, durante la vigencia 2019-2022, se entregaron un total de 472.846 hectáreas a 48.632 familias beneficiadas (*Semana*, 5 de marzo de 2022). De otro lado, también se han expedido cerca de 50.000 títulos de propiedad, lo que contribuye a la normalización jurídica de la propiedad de las personas en Colombia.

La Agencia de Desarrollo Rural (ADR), por su parte, es una entidad creada por el Decreto 2364 de 2015, que tiene como misión la promoción, estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, y la generación de capacidades para mejorar la gestión del desarrollo rural integral con enfoque territorial para contribuir a la transformación del campo colombiano. En consecuencia, se desempeña como aliado de los productores agrícolas del campo colombiano en pro de la rentabilidad y sostenibilidad de su actividad. Ello es posible mediante la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes integrales de desarrollo agropecuario y rural (PIDAR). Como entidad adscrita al Ministerio de Agricultura, la ADR lleva a cabo la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial propuesta por el Gobierno nacional. Dentro de sus funciones se destacan: (i) adoptar los planes de acción para la ejecución de las políticas de desarrollo agropecuario y rural integral, a través de la estructuración de proyectos estratégicos nacionales bajo los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y (ii) promover la elaboración y adopción de planes de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial en las entidades e instancias territoriales, y establecer los criterios para su formulación, con base en las políticas que defina el Ministerio de Agricultura, en coordinación con los demás sectores administrativos (ADR, s.f.).

Como logros de la entidad, y ejemplos de la gestión que realiza para el cumplimiento de su fin misional, se tienen los diversos proyectos de asistencia técnica, entrega de insumos agrícolas o zonas de riego que ha implementado para la comunidad. Muestra de lo anterior son,

entre otros, los 16.940 millones de pesos invertidos en la realización de 20 pozos profundos en el departamento de La Guajira, mediante los cuales beneficia con soluciones alternativas de agua a más de 4.106 indígenas wayuu de 20 comunidades; la entrega de 2.792 activos productivos como maquinaria agrícola, insumos, semillas o herramientas, cuyo valor asciende a más de 8.500 millones de pesos; casi 4.000 iniciativas de proyectos productivos conocidos mediante convocatorias de la entidad; y la realización de 19 encuentros territoriales de apoyo a proyectos productivos, con impacto en más de 2.500 emprendedores rurales. Todos los datos anteriores corresponden a acciones realizadas durante el año 2020 (ADR, 8 de agosto de 2020).

Finalmente, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) fue creada mediante el Decreto Ley 2366 de 2015, y entró en operación el 1 de enero de 2017. Al estar adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, es la entidad más cercana al Gobierno nacional. Su objetivo es coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto armado, y que han sido priorizadas por el Gobierno nacional. Esa priorización permite que estos territorios sean objeto de la ejecución de planes y proyectos para su renovación territorial y que, como consecuencia, se produzca su reactivación económica y social y su fortalecimiento institucional como presupuesto de su integración sostenible al desarrollo del país (ART, s.f.). Entre sus funciones se encuentran: liderar el proceso de coordinación inter e intra sectorial para desarrollar la estrategia de intervención, implementar espacios de participación para la formulación de planes y proyectos de intervención, formular e implementar un plan general de renovación territorial, entre otras también contenidas en el Decreto.

En esa medida, la ART trabaja muy de cerca en torno a los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET). Estos programas son instrumentos de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales. En esa misma línea, para la entidad, es así mismo importante articular procesos intersectoriales, apuntando a la integralidad de las intervenciones que realiza, con el objetivo de contribuir a la corrección de desigualdades existentes entre el territorio rural y el urbano. De igual forma, la formulación y ejecución de proyectos es la manera mediante la cual busca consolidar la transformación de los territorios priorizados, para avanzar hacia la meta de implementar alternativas de desarrollo y fortalecer las capacidades institucionales y comunitarias en el marco de la implementación de los PDET y de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos (ART, s.f.).

En cuanto a logros de la ART, se evidencian dos ejes principales: los PDET y el avance del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Acerca del primer eje, se tiene que, hasta junio de 2020, la inversión del Gobierno nacional en los municipios PDET

asciende a 13,73 billones de pesos. Por parte de inversión internacional vía cooperación, se han aprobado alrededor de 400 proyectos, que ascienden a un valor de 919.536 millones de pesos, así como también se han identificado 115 proyectos a través del Trazador Paz de la Procuraduría General de la Nación por un valor de 4,65 billones de pesos. Ahora, respecto del segundo eje, se tiene que se han gestionado 2,4 billones de pesos para su implementación, de los cuales, 1,7 billones se obtuvieron a través del Fondo Colombia en Paz, entre agosto de 2018 y mayo de 2022. En términos humanos, el PNIS ha vinculado cerca de 100.000 familias a su programa de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, y 76.307 familias de 14 departamentos y 56 municipios han recibido pagos por concepto de asistencia alimentaria inmediata, con una inversión de 894.546 millones de pesos. En cuanto a proyectos productivos, 69.878 familias han recibido bienes e insumos para la implementación de proyectos de huertas caseras, con una inversión de 156.787 millones de pesos (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2022).

Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición

En aras de un análisis integral y más adecuado, debe tenerse en cuenta que tres de las instituciones abordadas en este apartado se circunscriben al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Este sistema se compone de varios mecanismos judiciales y extrajudiciales que, de manera coordinada, buscarán la mayor satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Concretamente, se espera que aseguren el conocimiento de verdad de los hechos del conflicto y la rendición de cuentas por lo ocurrido, y que brinden seguridad y definición a la situación jurídica de los involucrados en el conflicto, así como que contribuyan a garantizar la convivencia, la reconciliación y la no repetición del conflicto. Todas estas consignas revisten una importancia neurálgica para una sana y adecuada transición a la paz y así asegurar la transición del conflicto armado a la paz (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016). Este sistema está compuesto por: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto del conflicto armado y la Jurisdicción Especial para la Paz. El Acto Legislativo 01 de 2017 es la norma que introduce las reformas constitucionales que abren la puerta a las transformaciones institucionales requeridas para la implementación de los Acuerdos de Paz.

Jurisdicción Especial para la Paz

En septiembre de 2015, el Gobierno nacional acordó, en el marco de las negociaciones de paz con la entonces guerrilla de las FARC-EP, la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Como funciones principales, a gran escala, la JEP cumple con el deber de investigar, esclarecer, perseguir, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las

graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) que tuvieron lugar en el marco y con ocasión del conflicto armado, tanto por los guerrilleros como por agentes del Estado.

Ahora bien, ante la magnitud y el volumen de los hechos del conflicto armado, la JEP debe realizar actividades de priorización y selección de los eventos acerca de los cuales tendrá conocimiento. Así, para 2021, la JEP tenía en su conocimiento siete macrocasos, forma en la que agrupa y sistematiza los hechos del conflicto para emitir sus pronunciamientos. Precisamente, estos casos corresponden a: (i) toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad; (ii) situación territorial de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas (Nariño); (iii) muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado; (iv) situación territorial de la región de Urabá; (v) situación territorial en la región del norte del Cauca y sur del Valle del Cauca; (vi) victimización de miembros de la Unión Patriótica; y (vii) reclutamiento y utilización de niñas y niños en el conflicto armado (CEJ, 2021).

Como logros que hasta el momento ha alcanzado la Jurisdicción Especial para la Paz, cabe destacar la visibilización del papel de las víctimas en el conflicto, la apertura de espacios para el surgimiento y la expresión de la verdad judicial y los enfoques territoriales, entre otros. Como se vio, tres de los siete macrocasos que a 2021 había abierto la JEP tienen un especial enfoque territorial; ello evidencia conciencia de los impactos diferenciados que supuso el conflicto armado en cada territorio, pero también precisa enfoques étnicos y raciales especiales. La JEP, afortunadamente, ha tenido avances significativos en este camino, pues se confirma su realización de esfuerzos para la construcción de un diálogo intercultural, así como también ha hecho llamados a la colaboración y coordinación interinstitucionales para la realización de sus funciones y objetivos, especialmente los relacionados con la salvaguarda de los derechos de las víctimas y, en general, de las personas sometidas de forma ya sea impuesta o voluntaria a su jurisdicción (CEJ, 2021).

En específico, la JEP ha realizado, ya en reiteradas ocasiones, audiencias y demás diligencias judiciales *in situ*, esto es, en territorios donde hubo especial impacto del conflicto o se presentan las consecuencias derivadas de su paso. En estos casos, la Jurisdicción se desplaza para escuchar las versiones de los hechos de las víctimas, pero también propicia espacios de diálogo donde los victimarios –también llamados comparecientes– compartan con ellas su versión del conflicto, en un ejercicio de rendición de cuentas. Asimismo, la JEP realiza actividades técnico-forenses, mediante las cuales se recuperan cuerpos de personas muertas en hechos del conflicto, con el fin de identificarlas y realizar entrega digna a sus familiares y, eventualmente, darles disposición final a los restos. Es amplio el alcance que ha tenido la JEP: ha acreditado a miles de víctimas y con esto ha garantizado su participación en las diferentes audiencias y etapas procesales; en ese sentido, se está logrando la satisfacción de sus derechos a la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición (CEJ, 2021).

Comisión de la Verdad

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos entiende las comisiones de la verdad como como órganos oficiales, temporales y de constatación de hechos, que no tienen carácter judicial y se ocupan de investigar abusos a los derechos humanos o al Derecho Internacional Humanitario que se hayan cometido a lo largo de varios años. En este punto, es crucial aclarar que, a diferencia de la JEP, no difieren responsabilidad penal, ni las conclusiones a las que lleguen tienen implicaciones o alcances judiciales, pues se trata de mecanismos de verdad extrajudiciales, cuyos fines de investigación se limitan a llegar al conocimiento de los hechos de crímenes de lesa humanidad, llegar al reconocimiento público y finalmente determinar la responsabilidad social (Bayona y Camargo, 2017).

Bayona y Camargo (2017), citando a la Comisión Colombiana de Juristas (2007), traen a colación otro punto importante a tener en cuenta cuando se habla de comisiones de la verdad: su carácter temporal. Asimismo, insisten en que no están instituidas para administrar justicia, sino para esclarecer patrones de violencia y contribuir a la construcción de la verdad, como formas de garantía del derecho de las víctimas a la verdad.

En la negociación del Acuerdo de Paz, las FARC-EP y el Gobierno nacional acordaron la creación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Esta institución tiene el objetivo de recoger los relatos del conflicto para la construcción de una narrativa de la verdad, así como darla a conocer incluyendo los delitos de lesa humanidad y las infracciones al DIH.

Desde el Decreto 588 de 2017 se definen los lineamientos generales que delimitarán el funcionamiento de la Comisión de la Verdad. Esta norma establece que la Comisión estará conformada por once personas que deberán inspirar confianza en la ciudadanía y serán elegidas por un comité compuesto por nueve integrantes. Todas las comisiones de la verdad trabajan bajo las directrices de lo que los estudios de paz han llamado *mandatos*; en este caso y según la norma citada, la Comisión colombiana tendrá un mandato de duración de tres años, incluyendo la elaboración del informe final y contará con seis meses para preparar todo lo necesario para su funcionamiento. De igual forma, el mencionado Decreto establece sus objetivos principales, dentro de los cuales están: (i) obtener una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad, especialmente de los aspectos menos conocidos del conflicto; (ii) promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas como ciudadanos que vieron sus derechos vulnerados, al reconocimiento voluntario de responsabilidades individuales y colectivas por parte de todos quienes de manera directa o indirecta participaron en el conflicto, como una contribución a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición; y (iii) promover la convivencia en los territorios.

Hay que tener en cuenta que, de cara a la limitada duración que establece el mandato, la Corte Constitucional prolongó la duración del mandato de la Comisión de la Verdad. Así, en esos tres años, sumados a la prórroga, la Comisión logró, a marzo de 2022, llegar al 70% del avance del informe final; la recolección de 1.748 testimonios, lo cual significa que se escucharon a más de 4.565 personas durante 2021; se recibieron 487 informes y 385 casos por parte de la sociedad civil y algunas organizaciones. Asimismo, la Comisión logró llevar a cabo 27 actos de reconocimiento, propiciar la suscripción de seis acuerdos de convivencia y dirigir cinco diálogos para la no repetición, a partir de los cuales se obtuvieron los insumos para las recomendaciones de su informe final. Así, se consolidaron un total de 635 casos y 964 informes recibidos desde el inicio del mandato de la entidad y hasta el 31 de diciembre de 2021 (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, 16 de marzo de 2022).

Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

También en el marco de los Acuerdos de Paz, el Acto Legislativo 01 de 2017 abre la puerta para la creación de la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). Desde esta norma, y desde el Decreto Ley 589 de 2017, se concibe la Unidad como una entidad de carácter transitorio, que tiene por objetivo principal:

Dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos (Quintero, 2022, p. 42).

Asimismo, la UBPD cuenta con características especiales, algunas comunes con otras entidades del SIVJNR. Sus normas de creación la plantean como una institución humanitaria y de carácter extrajudicial. Es humanitaria, por un lado, en la medida en que sus esfuerzos están dirigidos a aliviar el sufrimiento de las víctimas. Por otro lado, es de carácter extrajudicial puesto que toda la información obtenida y producida por la entidad en el ejercicio de sus funciones queda excluida como prueba o criterio para la atribución de responsabilidad judicial. No obstante, sus actividades no equivalen o sustituyen procesos ni investigaciones judiciales, mucho menos obstruirlas o impedir las (Quintero, 2022; Ramírez, 2020).

Para abordar el tema de los logros que ha tenido la UBPD, debe tenerse en cuenta la complejidad y multiplicidad de tareas que adelanta, entre las que se encuentran actividades de localización, gestión interinstitucional para el acceso a la información, construcción del Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas, tomas de muestras biológicas a familiares, reencuentros y entregas dignas de restos, aplicación de enfoques diferenciales, identificación de casos y de personas encontradas vivas, etcétera (Ramírez, 2020).

Teniendo en cuenta lo anterior, a partir de informes de gestión del año 2020, se tiene que la UBPD se desarrolló en todos estos frentes. Concretamente, la Unidad continuó con la gestión para el acceso a información requerida para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas y logró el acceso a la información de actores claves entre instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil. En ese contexto, estableció puentes interinstitucionales con la Fiscalía General de la Nación que, como resultado, obtuvieron información básica de 251 expedientes activos. A partir de ello, se realizó la sistematización de 9.710 expedientes, de los cuales se digitalizaron 1.529 entre el 11 de agosto y el 30 de noviembre del 2020. En ellos se registraron 2.063 personas dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado y debido a este. En el marco de la articulación con el Sistema Integral de Verdad Justicia y Reparación, la UBPD realizó acciones para identificar a las personas dadas por desaparecidas en el marco de los casos 01, 02, 03 y 07 de la Sala de Reconocimiento de la Jurisdicción Especial para la Paz. En esa vía, obtuvo información acerca de aproximadamente 400 personas que estarían desaparecidas en hechos asociados a dichos casos. En esta anualidad, la Unidad logró cuatro recuentos, con la participación de 39 personas víctimas del conflicto, y siete entregas dignas, con participación de 75 personas.

En general, se observa que desde los primeros intentos por abrir espacios para la paz hasta la instauración del complejo institucional para abarcar las dimensiones que requiere la resolución del conflicto, se ha seguido un proceso con elementos integrados de *peacebuilding* debido a que estas entidades han facilitado el establecimiento de una paz estable, duradera y sostenible con el fin de prevenir el regreso de los ciclos de violencia, han propendido por la asistencia humanitaria para la reconstrucción de tejidos sociales, apuestan por la inclusión de todos los actores y problemas que se han perpetrado en el tiempo a través del conflicto armado, buscan responder al fortalecimiento de la democracia, juegan un papel relevante en la reparación de las víctimas y, por supuesto, velan por proteger la institucionalización que regula la resolución de la guerra. De acuerdo con el referente teórico que se desarrolló en el primer apartado, la fase actual de posconflicto puede entenderse como una etapa de *peacebuilding* y/o construcción de paz.

Obstáculos de ayer y retos del mañana

La trayectoria de la búsqueda de la paz en Colombia ha demostrado que existen varios elementos necesarios para la implementación de un acuerdo que active mecanismos que favorezcan la lucha contra la impunidad como puente de reconciliación social. Partiendo de los antecedentes presentados previamente en materia de procesos de paz, puede decirse que una de las causas principales en el fracaso de algunas negociaciones fue la falta de proactividad

entre las partes. Tender puentes para pasar del conflicto al diálogo requiere ir más allá de la voluntad política a la construcción de compromisos y escenarios propicios para dar fin a las hostilidades, ceder en las diferencias y divergencias, construir consensos y establecer en armonía el respeto a las necesidades de todos los involucrados. Este punto es, tal vez, el obstáculo en el que más se trabajó durante las conversaciones en La Habana.

A esto se agrega el aspecto de las fallas estructurales, sociales, económicas y políticas que han contribuido a la aparición de la pobreza, la desigualdad, la proliferación de actores armados y la marginación de minorías, factores que a su vez agudizaron y prolongaron el conflicto armado a través de lógicas de ilegalidad, corrupción, narcotráfico y violencia. Tales variables son, y continúan siendo, un reto transversal en los intentos de paz que se han prolongado y replicado (CIDOB, s.f.).

Igualmente, poder trascender de lo nacional a lo local —entendiendo el conflicto armado como una realidad eminentemente endógena— es un obstáculo consumado en la historia del país. Como aprendizaje del rumbo que se llevó durante el gobierno de Andrés Pastrana, por ejemplo, cabe destacar que la puesta en marcha de un acuerdo consensuado requiere el diálogo entre la institucionalidad y los territorios (especialmente los más afectados por la guerra) con el fin de ensamblar la confianza y legitimidad que exige la paz. En este sentido, se necesitan estrategias que no solo se enfoquen en el apalancamiento y acompañamiento internacional, sino que velen, especialmente, por la coordinación con actores locales que entiendan de primera mano aquello que se ha vivido durante el conflicto.

Entre los obstáculos de ayer también se identifica que una sociedad comprometida con la paz es fundamental. Recordar la victoria del *no* en el plebiscito de 2016 dejó como enseñanza que la reconciliación implica perdón y que el perdón solo se alcanza con la restauración de la verdad y la justicia sin impunidad.

En lo que respecta a los retos del mañana, y por la complejidad ya descrita de sus funciones y actividades, la JEP sería de las entidades referenciadas con más campo de análisis. Así, Rengifo y Pico (2021) consideran que uno de los principales retos de la JEP como institución dedicada a la administración de justicia desde un punto de vista retributivo es lograr una efectiva y armónica inclusión de víctimas y ofensores en el mismo espacio, de forma que se propenda más por un entorno de conciliación y que se eviten percepciones de impunidad, en especial frente a hechos relacionados con la comisión de delitos de lesa humanidad, pero ello implica también realizar un esfuerzo por buscar en la comunidad la comprensión de un nuevo paradigma de justicia.

En síntesis: un primer obstáculo, en el corto plazo y desde la creación de la JEP, es la especial atención a las necesidades de las víctimas. Si bien los avances que ha tenido la Jurisdicción parecen mostrar interés en este asunto, no es menos cierto que también han persistido

los cuestionamientos del papel de la entidad frente a los derechos de las víctimas. Justamente en esta línea, pueden identificarse otros retos: (i) equilibrar los intereses de los defendidos con los de las víctimas y de la sociedad respecto de los casos; y (ii) procurar la legitimidad de los mecanismos de justicia transicional en contextos políticos polarizados.

En efecto, pese a que en la actualidad parece que se hayan apaciguado estas discusiones, aún, para efectos del análisis de este artículo, sirve tener presente cómo en cierto momento la existencia misma de esta entidad se vio amenazada por las divergencias políticas que en torno a su naturaleza y competencias existían. Ello evidencia la relación existente entre los dos retos anteriormente descritos, en la medida en que las críticas al funcionamiento de la Jurisdicción reflejaban inquietudes reales existentes entre las personas, en particular frente al temor de la desprotección de garantías de las víctimas e, incluso, de los miembros de la fuerza pública sujetos de los procesos que adelantara la JEP (CEJ, 2021).

De igual forma, y desde un punto de vista más jurídico, pueden identificarse otros desafíos. La armonización de su funcionamiento con estándares de justicia penal internacional constituye un reto jurídico teniendo en cuenta la diversidad y el carácter difuso de las fuentes normativas que ha de emplear la JEP, y su compatibilidad con lo prescrito en, por ejemplo, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos o el de la Corte Penal Internacional. Otro reto jurídico es la definición de las situaciones jurídicas de los comparecientes pues, en muchos casos, se cuestiona la adecuación de las modalidades de sanción a las conductas cometidas. Tales críticas se potencian al sumarse al hecho de que la JEP, como se mencionó, debe realizar tareas de selección y priorización. Por último, relacionado con medidas judiciales y extrajudiciales, se tiene que la implementación de medidas judiciales y extrajudiciales, complementariedad y formas de cooperación, desafíos, buenas prácticas y lecciones aprendidas, es un punto que debe seguirse trabajando, pero existe una gran complejidad de cara a la cantidad y diversidad del conjunto de víctimas del conflicto (JEP, s.f.).

En segundo lugar, en cuanto a la Comisión de la Verdad, el análisis de sus retos a largo plazo debe tener en cuenta que su mandato se cumplió y se entiende finalizado con la entrega del Informe Final, a mediados de 2022. Sin embargo, pueden traerse a colación algunos de los obstáculos que enfrentó mientras estuvo vigente. Vale la pena anticipar que muchos de estos desafíos se relacionan con la legitimidad de la entidad y las intromisiones y los ataques que se le hacían desde la política. En su momento, se evidenció que la Comisión debió trabajar en un escenario de incertidumbre política e incluso de recrudecimiento del conflicto en algunas áreas del país, lo que muy seguramente debió dificultar su trabajo. Tal incertidumbre política, entre otras razones, se debe a la fuerte tensión entre el Estado y sectores de la sociedad civil, en particular algunas organizaciones de representantes de víctimas del Estado y de la fuerza pública, producto de sus diferentes perspectivas y narrativas acerca del conflicto. Asimismo, y de manera análoga a como ocurrió con la JEP, la Comisión debió dirigir sus

esfuerzos a sistematizar un relato del conflicto proveniente de víctimas y grupos de ellas con diferencias sustanciales entre ellos (Massal, 18 de diciembre de 2021).

La recepción del lanzamiento y la difusión del Informe Final sigue implicando un reto en el sentido que es un punto sensible en la trayectoria de la Comisión, pues coincidió con el período electoral colombiano y, en consecuencia, con la polarización política que ello implica. En esa medida, previamente a este escenario se sostuvo que la prioridad, en ese momento, era la preparación de la sociedad colombiana para el impacto que supone recibir el contenido del informe, incluso cuando ello supuso procurar que segmentos escépticos de la sociedad o grupos que pudieren sentirse incómodos optaran por darle una oportunidad al informe (Massal, 18 de diciembre de 2021).

En cuanto a la UBPD, Quintero Martínez (1 de septiembre de 2020) identifica que, desde el inicio, tendría un desafío que se proyectaría a lo largo de todo su mandato y es que la Unidad decidió centrarse en los casos con información o indicios claros sobre el paradero de la persona desaparecida. Como consecuencia, las exhumaciones que realice solo tendrán lugar cuando se crea que es posible identificar el cuerpo exhumado, lo que impide la realización de exhumaciones masivas. Ello puede entenderse de dos maneras: como un acierto en la medida en que prioriza que se exhumen cuerpos que eventualmente serán entregados a sus familiares, o como un desacierto en el que se limite el campo de acción de la Unidad.

Ahora bien, un reto que persiste en la UBPD es la constante necesidad de diálogo y coordinación interinstitucional. Comenta Quintero (1 de septiembre de 2020) que, en consonancia con su posición como líder en la estrategia de búsqueda de personas desaparecidas, la UBPD establezca puentes de coordinación con un gran número de entidades estatales que también adelantan actividades relacionadas con la búsqueda, localización, identificación y restitución de las personas desaparecidas.

Ahora bien, uno de los desafíos respecto de la coordinación con las demás entidades es lograr la estandarización de la información en poder de cada una de ellas. En esa vía, es crucial crear canales de comunicación y de cooperación para facilitar los cruces de información tanto a nivel nacional como territorial. Adicionalmente, teniendo en cuenta que a pesar de que todas estas entidades trabajan con objetivos afines, pueden prestarse diferencias en las competencias y en los criterios que maneja cada una, por lo cual se refuerza la necesidad de un diálogo interinstitucional permanente que además permita generar confianza en el sistema. Esto es así, a tal punto que se aconseja que estas entidades deben abstenerse de adoptar decisiones que sean contradictorias o que entorpezcan la estrategia de búsqueda de la UBPD (Quintero, 1 de septiembre de 2020).

Conclusiones

De acuerdo a las diferentes definiciones y aproximaciones de la paz, el presente análisis define en primera instancia los conceptos de *peacekeeping*, el cual se trata de controlar el comportamiento de los actores en conflicto de manera que dejen de destruirse entre ellos y a sí mismos; el *peacemaking*, que busca fundir los actores en uno solo y redirigirlos hacia metas comunes; y, por último, el *peacebuilding*, que busca la superación de la contradicción subyacente al surgimiento del conflicto.

El largo proceso por el cual Colombia ha atravesado para cumplir con el objetivo estratégico de la paz se ha visto materializado en la creación o transformación de distintas entidades, lo cual refleja un compromiso a largo plazo que se ha materializado en acciones como el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que abarca distintas tareas en el proceso de *peacemaking* y *peacebuilding* dentro las distintas entidades que lo conforman.

En cuanto a los retos a futuro, principalmente se encuentra la correcta distribución de la justicia, la recepción del Informe Final de la Comisión de la Verdad, así como las tensiones entre los distintos actores del conflicto sumadas a la polarización política. Estos son algunos de los obstáculos que tiene el Estado para cumplir con el objetivo de la paz.

Adicional a esto, este periodo de posconflicto (*peacebuilding*) exige seguir pensando en una transición política e institucional de largo aliento que implica procesos heterogéneos, no lineales y continuos, en los que se planteen reformas que tengan la capacidad de penetrar el sistema de valores y normas de la sociedad colombiana, con el fin de lograr una implementación legítima de los pactos del Acuerdo. El Gobierno actual, asimismo, tiene por delante un camino arduo y complejo, no solo por el cumplimiento real y acertado del proceso de paz vigente con las FARC-EP y la reparación de las víctimas, sino por el desafío institucional que exige el espacio que se ha pretendido abrir en torno a las negociaciones para el cese de hostilidades con el ELN.

Referencias

- ADR [Agencia de Desarrollo Rural]. (8 de agosto de 2020). *La ADR y su papel en el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias rurales*. Recuperado de: <https://www.adr.gov.co/la-adr-y-su-papel-en-el-mejoramiento-de-las-condiciones-de-vida-de-las-familias-rurales/>
- ADR [Agencia de Desarrollo Rural]. (s.f.). *Misión, visión, funciones y deberes*. Recuperado de: <https://www.adr.gov.co/transparencia/acerca-de-la-adr/>
- Arnson, C.; Bermúdez, J.; Echeverri, D.; Henifin, D. E.; Suárez, A. R. y Valencia, L. (2007). *Los procesos de paz en Colombia: múltiples negociaciones, múltiples actores* (Latin American Program Special Report, Woodrow Wilson International Center for Scholars). Recuperado de: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/LAP_PDF.indd.pdf
- ART [Agencia de Renovación del Territorio]. (s.f.). *Quiénes somos*. Recuperado de: <https://www.renovacionterritorio.gov.co/#/es/acerca-de-la-entidad/quienes-somos>
- Bayona Amaya, R. y Camargo Chaparro, R. (2017). *La Comisión de la Verdad como eje central en el conflicto armado colombiano* (Diplomado Técnicas de Juicio Oral). Universidad la Gran Colombia, Bogotá. Recuperado de: https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/2865/comision_verdad_como.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Calderón, J. (2016). Etapas del conflicto armado en Colombia: hacia el posconflicto. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, 62, 227-257. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742016000100227&lng=es&tlng=es
- CEJ [Corporación Excelencia en la Justicia]. (2021). *La Jurisdicción Especial para la Paz en el modelo de justicia transicional colombiano*. Recuperado de: <https://cej.org.co/wp-content/uploads/2022/02/La-JEP-en-el-modelo-de-justicia-transicional-colombiano-CEJ-2.pdf>
- CIDOB [Barcelona Centre for International Affairs]. (s.f.). *Implementación del Acuerdo Final de Paz*. Recuperado de: https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/implementacion_del_acuerdo_final_de_paz
- CIDH [Comisión Interamericana de Derechos Humanos]. (13 de diciembre de 2004). *Informe de la CIDH sobre el proceso de desmovilización de las AUC de*

Colombia: los esfuerzos actuales orientados a la desmovilización de grupos al margen de la ley y su marco legal. Recuperado de: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Colombia04sp/informe4.htm>

- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (16 de marzo de 2022). *La Comisión de la Verdad expuso sus logros durante 2021.* Recuperado de: <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/la-comision-de-la-verdad-expuso-sus-logros-durante-2021#:~:text=Algunos%20de%20los%20m%C3%A1s%20destacados,algunas%20organizaciones%20y%20se%20logr%C3%B3>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2022). *Informe de resultados agosto 2018-junio 2022.* Recuperado de: <https://www.ica.gov.co/getattachment/Modelo-de-P-y-G/Transparencia-Participacion-y-Servicio-al-Ciudadano/Rendicion-de-Cuentas/4-Avanza-Reincorporacion-30-de-junio-de-2022-1.pdf.aspx?lang=es-CO>
- Cujabante, X. A. (2016). La comunidad internacional y su participación en los procesos de paz en Colombia. *Equidad & Desarrollo*, 26, 207-222. <http://dx.doi.org/10.19052/ed.3479>
- Fisas, V. (2010a). El proceso de paz en Colombia. *Quaderns de Construccio de Pau*, 17. Recuperado de: <http://ibdigital.uib.es/greenstone/sites/localsite/collect/cd2/index/assoc/ecp0022-1.dir/ecp0022.pdf>
- Fisas, V. (2010b). Introducción a los procesos de paz. *Quaderns de Construccio de Pau*, 12. Recuperado de: <https://www.orientacionandujar.es/wp-content/uploads/2014/01/12-Introducción-a-los-procesos-de-paz..pdf>
- Galtung, J. (1964). An editorial. *Journal of Peace Research*, 1(1), 1-4.
- Galtung, J. (1976). Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding. En *In Peace, War and Defense: Essays in Peace Research II* (pp. 282-304). Copenhagen: Christian Elders.
- Harto de Vera, F. (2016). La construcción del concepto de paz negativa, paz positiva y paz imperfecta. *Cuadernos de Estrategia*, 183, 119-146.
- JEP [Jurisdicción Especial para la Paz]. (s.f.). *Retos y recomendaciones.* Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Infografas/participacion/Paneles/Workshop.pdf?csf=1&e=boHuIo>
- Lamidi, K. O. (2019). Peace Building: Conceptual, Trajectory and Imperative Analyses in the Third World Countries. *Canadian Social Science*, 15(2), 53-64.

- Land Portal. (s.f.). *Agencia Nacional de Tierras Colombia*. Recuperado de: <https://landportal.org/es/organization/agencia-nacional-de-tierras-colombia>
- Massal, J. (18 de diciembre de 2021). Reflexiones en torno a la Comisión de la Verdad colombiana: retos, avances y caminos hacia el futuro incierto. *IFEA Instituto Francés de Estudios Andinos*. Recuperado de: <https://ifea.hypotheses.org/4659>
- Morales, C. A. (12 de julio de 2022). ¿El gobierno de Iván Duque hizo trizas el Acuerdo de Paz con las Farc? *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/balance-de-la-gestion-de-ivan-duque-sobre-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-con-las-farc-informe-no-enreden-la-paz/>
- Petro, G. y Márquez, F. (2022). *Los Acuerdos de Estado con los firmantes de la paz, la sociedad y la comunidad internacional se cumplen*. Recuperado de: <https://gustavopetro.co/acuerdos-de-paz/>
- Quintero Martínez, L. (2022). *La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en Colombia y la reparación del daño inmaterial en clave de justicia restaurativa* (tesis de Maestría en Derecho Internacional). Universidad de los Andes, Bogotá. Recuperado de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/60301>
- Quintero Martínez, R. (1 de septiembre de 2020). Desafíos en la búsqueda y en la investigación de casos de personas desaparecidas. *Ámbito Jurídico*. Recuperado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/desafios-en-la-busqueda-y-en-la-investigacion>
- Ramírez Zapata, I. (2020). *La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas a razón y en contexto del conflicto armado en Colombia: búsqueda humanitaria y autonomía burocrática* (tesis de Maestría en Ciencia Política). Universidad de los Andes, Bogotá. Recuperado de: <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/48412>
- Rengifo Niño, E. y Pico Parra, Y. (2021). *Retos y alcances en la implementación de la justicia restaurativa en la Jurisdicción Especial para la Paz en Colombia*. Universidad Santo Tomás. Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/33250/2021EdwinRengifo%26YuliethPico.docx.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/proceso-paz-farc-acuerdo-final.pdf#search=SIVJNR>

Semana. (5 de marzo de 2022). *Así se administran los predios de la Nación*. Recuperado de: <https://www.semana.com/hablan-las-marcas/articulo/asi-se-administran-los-predios-de-la-nacion/202200/>

Turriago, D. G. (2016). Los procesos de paz en Colombia, ¿camino a la reconciliación? *Actualidades Pedagógicas*, 1(68), 159-178. <https://doi.org/10.19052/ap.3827>

La reforma de la Policía Nacional de Colombia y su impacto en la convivencia ciudadana y frente a la paz social

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.08>

*Olga Patricia Salazar Sánchez**
*Hernán Alfonso Meneses Gelves***

Introducción

Con ocasión de la expedición de la Constitución de 1991, se dio inicio a un nuevo marco jurídico dentro del cual se incluyeron normas de organización y funcionamiento de la Policía Nacional, a partir de las que se han presentado estrategias y modelos de gestión cuyo objeto es dar cumplimiento a la misión constitucional consistente en “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 218); todo ello es objeto de análisis desde la perspectiva de la ciencia de policía.

Dentro del proceso de transformación integral que adelanta la Policía Nacional de Colombia, se realizó el análisis de impacto en la convivencia ciudadana y la paz social, para lo cual se determinó examinar la evolución histórica de la Constitución, las normas y reglamentación

* Profesional en Derecho, con especialización en Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, Servicio de Policía y Seguridad, Curso Estratégico de Seguridad Pública y Curso Integral de Defensa Nacional. Brigadier general con 27 años de trayectoria institucional en la Policía Nacional. Contacto: olga.salazar@correo.policia.gov.co.

** Brigadier general, abogado de la Universidad Libre, especializado en Derecho Administrativo, Derecho Penal, Servicio de Policía, Investigación Criminal y Seguridad. Actualmente Secretario General de la Policía Nacional. Con amplio conocimiento en el ámbito jurídico y una trayectoria de más de 25 años al servicio de la nación. Contacto: hernan.meneses@correo.policia.gov.co.

de la actividad de la institución, con el propósito de describir los diferentes procesos de reforma a la seguridad en el marco de los cambios globales, en una temporalidad desde 1991 hasta 2022.

Con relación al impacto en la convivencia y la paz social, se determinó cómo con el Proceso de Transformación Integral Policial (PTI) se logrará prestar un mejor servicio de policía en las calles, en beneficio de todos los ciudadanos, la institución fortalecerá los procesos de formación, capacitación y entrenamiento, mediante la profesionalización, lo que conducirá a mejorar las condiciones de carrera, con un régimen disciplinario eficiente, y alcanzar la legitimidad, mediante un servicio de policía de calidad.

La Policía Nacional ha jugado un papel fundamental en la lucha contra el narcotráfico, siendo protagonista de la desarticulación de diversos carteles y grupos delincuenciales, mediante sinergia con las Fuerzas Militares. Esto ha permitido obtener importantes logros en materia de convivencia y seguridad ciudadana y así ha brindado condiciones para el Estado social de derecho.

Evolución de la Policía Nacional desde la Constitución de 1991

El artículo 218 de la Constitución Política de Colombia define a la Policía como un cuerpo armado permanente, de naturaleza civil, que tiene como fin “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas”. La función que le corresponde cumplir es muy importante para el Estado, por cuanto implica que los ciudadanos puedan ejercer a plenitud sus derechos y libertades dentro del marco de la Constitución y la ley, teniendo por objeto la convivencia, como lo profesa el derecho de policía. La Constitución también establece un régimen común de las Fuerzas Armadas, con carácter no deliberante (art. 219) y fuero penal militar (art. 221).

El deber de protección recae directamente en las autoridades de policía encargadas de protección, convivencia y preservación del orden público, que hace referencia a las labores de la Policía Nacional (Ministerio de Justicia, s.f.). En este sentido, la Ley 1801 de 2016 definió poder, función y actividad de policía, así:

- **Poder de policía** es la facultad de expedir leyes para regular y proteger el ejercicio de la libertad, los derechos y deberes. Corresponde al Congreso de la República.
- **Función de policía** es la materialización jurídica del poder de policía, a través de la expedición de reglamentos, actos administrativos y acciones policivas, por autoridades administrativas tales como el presidente, los gobernadores y alcaldes.

- **Actividad de policía** es la ejecución material, no jurídica, del poder y la función de policía en casos concretos, por parte de los uniformados de la Policía Nacional.

El Plan de Transformación Cultural ente 1993 y 1997, orientado a fortalecer el liderazgo en el servicio hacia la comunidad y en el mando y control al interior de la institución, brindar atención a la comunidad de manera cercana y oportuna, tuvo muy buenos resultados y aportó de forma considerable a la profesionalización de la actividad.

Con la expedición de la Ley 180 de 1995 por parte del Congreso de Colombia se creó el Nivel Ejecutivo y mediante el Decreto 132 de 1995 se establecieron los grados y los tiempos mínimos para el ascenso, norma que fue modificada por el Decreto 1791 de 2000.

En 1995, se dio inicio al Sistema de Gestión Integral (SGI), con un enfoque gerencial con cuatro pilares: construir una cultura de seguridad, cambiar la forma de trabajar (funciones, reglamentos y manuales), profesionalizar al policía e incrementar la calidad de vida a través del Modelo de Gestión del Talento Humano.

Para 2008, comenzó el Sistema de Gestión de Calidad (SGC), gerencia por procesos, dentro de los cuales Integridad Policial es herramienta fundamental para la toma de decisiones del mando institucional. El SGC tiene su origen en el proceso de transformación cultural que inició la institución desde el año 1995, orientado a lograr mayor efectividad (Dirección General de la Policía Nacional, 17 de septiembre de 2019).

Mediante la Resolución 03948 del 17 de septiembre de 2019 se creó el Manual del Sistema de Gestión Integral, con tres grandes componentes: i) estrategia y gestión estratégica; ii) gestión y estructura de procesos; y iii) talento humano y gestión de la cultura institucional, con el propósito final de crear valor hacia los clientes y partes interesadas de la Policía Nacional. Los principales sistemas de gestión aplicables en la Policía Nacional, según la Resolución 03948 de 2019 expedida por la Dirección General de la institución, son:

- Sistema de Gestión de la Calidad (SGC)
- Sistema de Gestión Ambiental (SGA)
- Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SGSST)
- Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI)
- Sistema de Gestión de Seguridad Operacional
- Modelo de Acreditación de Alta Calidad Educativa

En 2012 se puso en funcionamiento el famoso Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC), a partir del modelo de policía orientado a problemas (POP), con el

objetivo de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad a través de la solución de las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana.

Mediante la Resolución 00223 del 29 de enero de 2015, se formuló el Mapa Estratégico Institucional y se establecieron siete políticas institucionales sobre las cuales se deben encaminar los esfuerzos y recursos del Estado.

En 2017 se dio inicio al Proceso de Modernización y Transformación Institucional (MTI) con siete círculos estratégicos de transformación institucional (CETIN), nueve planes de desarrollo, dos comités técnicos especiales y la Secretaría Ejecutiva Ampliada (Gutiérrez López, 2017).

El más grande de los procesos de transformación institucional se realizó durante 2021 y 2022 y se denominó Proceso de Transformación Integral Policial (PTI), el cual es coherente con la visión 2030 que establece la hoja de ruta para el fortalecimiento de la confianza social, a través de un servicio de policía de calidad, cercano al ciudadano, transparente, innovador, humano y mucho más efectivo.

Para la ejecución y el despliegue del Plan Integral de Innovación y Efectividad Policial, con el propósito de mejorar el servicio de policía, se establecieron 10 clústeres o equipos dinamizadores (Dirección General de la Policía Nacional, Directiva Transitoria 019 de 12 de abril de 2019) con los siguientes propósitos:

- Nuevo modelo de servicio de policía
- Profesionalización
- Estándares
- Integridad, legitimidad y confianza
- Estatuto de carrera
- Identidad institucional
- Desarrollo doctrinal
- Desarrollo organizacional
- Tecnología
- Comunicación estratégica

Resultados en el proceso de transformación

Se realizaron 140 acciones de diálogo en 36 ciudades con la participación de 10.625 personas y se adelantaron cuatro audiencias públicas legislativas en las que participaron aproximadamente 1.000 líderes comunitarios, ciudadanos y representantes de diferentes agremiaciones (Policía Nacional de Colombia, 2021).

Entre las principales normas expedidas en virtud del proceso de transformación está la Ley 2179 del 30 de diciembre de 2021, por la cual se crea la nueva categoría de “patrulleros de policía”, el régimen especial de carrera y estímulos profesionales y salariales, con enfoque en derechos humanos en la prestación del servicio policial (arts. 1 y 2).

La transformación se fundamenta en procesos educativos y tiene como ejes centrales el marco constitucional y el desempeño laboral, siendo prioritaria la formación en derechos humanos e investigación científica, buscando competencias para la toma de decisiones de manera autónoma con base en un pensamiento reflexivo y crítico (Ley 2179 de 2021, art. 83).

Uno de los aspectos más relevantes de la ley objeto de análisis es la creación del Centro de Estándares de la Policía Nacional, para establecer los estándares mínimos profesionales en la prestación y el mejoramiento del servicio de policía, así como validar las competencias del personal uniformado para el fortalecimiento del servicio de policía (Ley 2179 de 2021, art. 96).

En las disposiciones finales, la Ley 2179 de 2021 regula la entrega de los estímulos creados para la nueva categoría a los actuales patrulleros del Nivel Ejecutivo, en lo relacionado con distinciones que impactan los aspectos salarial y prestacional (art. 116) y se conservan todas las prerrogativas, además de otros estímulos como la distinción y una bonificación a la excelencia por los servicios en actividad cada cinco años (Ministerio de Defensa Nacional, Decreto 669 de 2022).

Frente a los aspectos de bienestar, la Ley 2179 de 2021 (arts. 127-132) otorga un beneficio al personal uniformado de la institución y sus familias, con los siguientes preceptos:

- Establece la gratuidad en los cursos de ascenso.
- Disminuye el tiempo en el grado de Intendente de 7 a 5 años.
- Pago de asistencia familiar al Nivel Ejecutivo y patrulleros de policía (30% por el cónyuge, 3% por el primer hijo y 3% por el segundo hijo).

Otra de las normas de gran impacto es la Ley 2196 del 18 de enero de 2022, por medio de la cual se crea el Estatuto Disciplinario Policial que regula todos los aspectos disciplinarios

propios del cuerpo de policía, en virtud de los cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a garantizar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo (Corte Constitucional, sentencia C-341).

Por medio del Decreto 113 del 25 de enero de 2022 se busca cambiar la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, para lo cual se modifica el artículo 1° del Decreto 049 del 13 de enero de 2003, creando las jefaturas nacionales de servicio, educación, desarrollo humano y administración de recursos.

Así mismo, se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana como la Ley 2197 del 25 de enero de 2022, cuyos fines son la creación y el fortalecimiento de los instrumentos jurídicos y los recursos económicos con que deben contar las autoridades para consolidar la seguridad ciudadana (art. 2) para brindar protección a los derechos de los ciudadanos, especialmente los considerados fundamentales.

Principales modificaciones de la presente ley son: se aumentan las penas para delincuentes reincidentes y aquellos que afecten la seguridad de los ciudadanos; se tipifica el avasallamiento mediante incursión violenta o pacífica, temporal o continua en inmueble ajeno; se constituye en delito el uso de máscaras o elementos con el fin de ocultar la identidad; se impone mayor sanción penal a quien afecte la infraestructura destinada a la seguridad ciudadana y la administración de justicia; se aumentan las penas por homicidio de miembros de la Fuerza Pública y se regula el uso de armas menos letales.

Mediante el Decreto 668 del 30 de abril de 2022 se fijan los regímenes especiales en materia salarial, prestacional, pensional y de asignación de retiro para el personal de patrulleros de policía, entre los que encontramos asignaciones, primas, bonificaciones, subsidio de alimentación y distinción.

El Decreto 669 del 30 de abril de 2022 modifica y adiciona los decretos 1091 de 1995, 4433 de 2004 y 1858 de 2012 para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, con las siguientes prerrogativas:

- Crea y regula la bonificación a la excelencia y reglamenta la distinción para el personal en el grado de patrullero del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo.
- Establece los efectos prestacionales de la distinción para dicho personal.
- Reglamenta la bonificación para la asistencia familiar para el personal del Nivel Ejecutivo en servicio activo.

- Regula la bonificación por permanencia para el personal de mandos del Nivel Ejecutivo en servicio activo de la Policía Nacional.

Otro aspecto relevante es el mejoramiento, el fortalecimiento y la motivación del personal de patrulleros del Nivel Ejecutivo en búsqueda de su promoción y permanencia en la institución aportando su capacidad de trabajo y conocimientos, lo cual implica el ejercicio de sus funciones y competencias con altos niveles de excelencia para que la ciudadanía se sienta segura.

Por otro lado, el nuevo estatuto disciplinario contenido en la Ley 2196 de 2022 constituye un gran aporte para el mejoramiento del servicio de policía, por cuanto el personal uniformado debe dar ejemplo de excelente comportamiento y contar con las mejores calidades y valores, debido a la necesidad de dar buen ejemplo ante la ciudadanía y convertirse en un facilitador para aportar a la solución de conflictos cotidianos que se presentan en el marco de la convivencia ciudadana.

Las normas disciplinarias incorporan los estándares internacionales de los pactos, tratados y convenciones internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por Colombia, de manera que fortalecen el servicio de policía con el Sistema de Garantías para la Formulación, Consulta y Seguimiento Ciudadano en Materia Disciplinaria, lo cual dará mayor transparencia y efectividad en la prestación del servicio.

Contexto histórico de la Policía Nacional en la lucha contra la violencia y el narcotráfico

La historia de Colombia ha estado marcada por diferentes fenómenos de agitación social, violencia partidista, alteración de orden público, insurgencia, narcotráfico y delincuencia, generadores de todo tipo de violencia que ha afectado gravemente la convivencia y la paz, siendo la Policía Nacional un actor fundamental en el devenir para el mantenimiento del orden público.

La década de 1920 se caracterizó por la existencia de movimientos sociolaborales que fueron intervenidos por la fuerza por parte de la Policía, lo cual generó una enorme tensión en razón a la restricción del derecho de huelga y asociación; el Estado empleó un modelo paternalista que invadió los diferentes ámbitos de los ciudadanos, al considerarlos incapaces de utilizar apropiadamente su libertad. El activismo de los movimientos sociolaborales dio lugar a episodios regionales de violencia bipartidista, en los que la actuación policial se vio altamente influenciada por la política, lo que resultó en la restricción del derecho al voto de

sus miembros, concibiendo su carácter no deliberante, medida que fundamentó la restricción contenida en la actual Constitución Política de 1991.

Después de 1948, debido a la muerte de Jorge Eliecer Gaitán, se presentó un fenómeno de violencia especialmente en el campesinado y los estamentos populares que buscaban amplia participación en el poder y las decisiones que afectaban la situación nacional, lo cual diferencia dicho movimiento de las guerrillas que se organizarían en las subsiguientes décadas, debido a que los líderes campesinos de los años cincuenta no buscaban convertirse en subversivos, ni actuar contra el Estado, sino al contrario, poder participar de las decisiones que los afectaban.

De 1945 a 1965 se produjeron entre 100.000 y 300.000 muertes, como lo describe Sánchez (2009) al señalar que los índices de violencia relacionados con el bipartidismo permiten afirmar que la conciencia política en Colombia se había desarrollado aceleradamente, lo cual dificultaba el control de los brotes de violencia debido a que los departamentos, intendencias y comisarías contaban con muy poco personal para el servicio de policía, lo que obligó al Gobierno nacional a expedir el Decreto 446 de 1950, por medio del cual se crearon y organizaron las escuelas regionales de la Policía para formación y preparación del personal de agentes.

Posteriormente, debido a la agudización de la violencia, la Policía Nacional pasa al Ministerio de Guerra (Decreto 1814 de 1953) que después, en 1965, cambió su denominación por la de Ministerio de Defensa. Mediante el Decreto 1814 de 1953 se cambió la denominación de Comando General de las Fuerzas Militares a Comando General de las Fuerzas Armadas, del cual formaban parte el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y las Fuerzas de Policía para facilitar la gestión en el desempeño de sus funciones y competencias asignadas de conformidad con el fenómeno de violencia que se venía presentando y los tipos de criminalidad.

Como quiera que el conflicto y la violencia en este periodo contaban con una amplia pluralidad de actores (entre los que se contaban los partidos políticos tradicionales, los movimientos guerrilleros, el campesinado que buscando huir del conflicto resultó desplazado de los campos), el conflicto por la explotación de esmeraldas en Boyacá agravó la situación de seguridad con el problema social, aunado al activismo de las guerrillas que, bajo la denominación de autodefensas campesinas, empezaron a actuar como autoridades asumiendo dichas responsabilidades en las diferentes regiones, a tal punto que durante un debate en el Congreso de la República, el 25 de octubre de 1961, el senador conservador Álvaro Gómez Hurtado dio a conocer la existencia de 16 “repúblicas independientes”, por medio del siguiente pronunciamiento:

No reconocen la soberanía del Estado colombiano, donde el Ejército colombiano no puede entrar, donde se le dice que su presencia es nefasta, que ahuyenta al pueblo, o a los habitantes

[...] Hay la república independiente de Sumapaz; hay la república independiente de Planadas, la del Río Chiquito, la de este bandolero que se llama Richard y ahora, tenemos el nacimiento de una nueva república independiente del Vichada.

Para atender esta grave problemática de violencia en las zonas rurales, el Gobierno nacional dio paso al denominado Plan Lazo (Duffort, 2013) el cual operó hasta 1965 y se fundamentaba en la doctrina de la guerra irregular empleada por los Estados Unidos para detener el avance del comunismo y la adecuó a las circunstancias internas de nuestro país, lo que exigió la cooperación permanente entre las Fuerzas Militares, especialmente el Ejército y la Policía Nacional, realizando actividades de aprendizaje y entrenamiento en operaciones contraguerrilla. Así fue como a la Policía Nacional, además de su activa participación la responsabilidad de coordinar con los gobiernos locales las acciones de control de la población, le fue asignada la realización, coordinada con las demás fuerzas, de acciones cívico-militares y operaciones ofensivas para prevenir la formación de nuevos grupos guerrilleros, lo cual limitó su contacto con la población civil mediante el incremento de la presencia militar, en un modelo que implicaba la participación activa de la Policía en la lucha contra la insurgencia debido a la situación de violencia y criminalidad que vivía el país y que originó el plan al que nos referimos y que es ampliamente explicado en el libro *Aporte a la verdad: contexto de la Fuerza Pública para la memoria histórica* (Ardila et al., 2022).

Ante la evidencia del control territorial logrado hasta el momento por parte de las Fuerzas Militares, se hizo necesario expedir el Decreto 3398 del 24 de diciembre de 1965, por el cual se organizó la defensa nacional, con el fin de armonizar la coordinación de esfuerzos entre las diferentes ramas del poder público y las Fuerzas Armadas para continuar contrarrestando las acciones subversivas dirigidas a alterar el orden público y constitucional.

Se determinó como función de la Policía Nacional, en relación con la defensa nacional, “preparar y ejecutar los planes particulares que, en desarrollo de los planes de defensa nacional, emitidos por el Comando General de las Fuerzas Militares, les correspondan” (Decreto 3398 de 1965, art. 18).

En virtud de lo anterior, las Fuerzas Armadas mantuvieron su misión de garantizar la independencia nacional, se facultó a los Comandos de las Fuerzas Militares para dirigir y coordinar el empleo de la Policía Nacional ante cualquier tipo de agresión exterior, conmoción interior o calamidad pública (Decreto 3398 de 1965, art. 19).

En los años subsiguientes, la Policía Nacional con las Fuerzas Militares produjeron muchos resultados en contra de los grupos guerrilleros que empezaban a surgir: ELN (1965), las FARC-EP (1966) y el EPL (1967), que diezmaron sus actuaciones y redujeron las acciones de violencia. Entre los resultados se cuenta la Operación Marquetalia u Operación Soberanía, efectuada el 27 de mayo de 1964 como respuesta oficial a las denominadas “repúblicas

independientes”, sobre todo la que estaba localizada en la hacienda Marquetalia, en el sur del departamento del Tolima, y que condujo a evitar su expansión y crecimiento, siendo obligadas a desplazarse a territorios distantes, selváticos y de difícil acceso, donde disminuyeron sus ingresos y fuentes de financiación económica, con la consecuente reducción de capacidad y fuerza operativa (Urueña-Sánchez y Dermer-Wodnicki, 2020).

En 1969, cuando el Banco de la República se encargaba de la explotación de las minas de esmeraldas, la explotación minera mediante fuerzas privadas ejerció coerción y fue necesaria la intervención de la Fuerza Pública por los conflictos conocidos como la guerra verde en los años setenta y la segunda guerra verde de 1984 a 1990 (Uribe Alarcón, 1992).

El 6 de septiembre de 1978 se expidió el Decreto 1923, denominado Estatuto de Seguridad, el cual contenía un régimen penal de excepción generado por la ocurrencia de varios hechos violentos de los movimientos guerrilleros que produjeron el paro cívico del 14 de septiembre de 1977 y enfrentamientos con la Fuerza Pública. Fue así como, por ejemplo, los paros de Barrancabermeja y Apartadó terminaron con la imposición de alcaldes militares (Medina, 1984).

Así mismo, las organizaciones guerrilleras concluyeron que era necesario armar a la población, razón por la cual se presentó, en diciembre de 1978, el robo de cinco mil armas del Cantón Norte del Ejército Nacional por parte del M-19.

Posteriormente, de 1979 en adelante, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional realizaron una serie de operaciones en contra del M-19. Entre el 1º y el 22 de enero de ese año, llevaron a cabo en Bogotá, 32 allanamientos a residencias ocupadas por integrantes del M-19, lograron la captura de 139 personas (*El Tiempo*, 2 de enero de 1979, 6 de enero de 1979 y 23 de enero de 1979), recuperaron la mayor parte de armas hurtadas del Cantón Norte (*El Tiempo*, 17 de enero de 1979) y hallaron de una de las denominadas ‘cárceles del pueblo’, donde los guerrilleros del M-19 mantuvieron secuestradas a algunas personalidades, varias de las cuales fueron asesinadas (*El Tiempo*, 4 de enero de 1979).

El 27 de febrero de 1980 se presentó la toma de la Embajada de la República Dominicana con el secuestro de 17 embajadores por cerca de dos meses sin que el Gobierno haya optado por una operación de rescate sino por una salida negociada.¹

En 1982, el presidente Belisario Betancur propuso la salida política al problema de la violencia y de las guerrillas en el país con la expedición de la Ley de Amnistía (Ley 35 de 1982), la celebración de acuerdos con varios grupos guerrilleros, la creación de la Comisión de Paz

1 Una alternativa hubiese sido el GOES (Grupo de Operaciones Especiales de la Policía Nacional), creado por Directiva Permanente 002 de marzo de 1978.

y concediendo el indulto general a autores, cómplices o encubridores de hechos constitutivos de delitos. A pesar de esto, los grupos guerrilleros FARC-EP, EPL y ELN no se comprometieron con el proceso y no se consiguió llegar a ningún acuerdo; por el contrario, se intensificaron los actos terroristas y estos grupos se reorganizaron y adquirieron moderno armamento para desestabilizar las instituciones democráticas (Medina, 4 de mayo de 1985).

En este contexto, mediante el Decreto 2137 del 29 de julio de 1983, se reorganizó la Policía Nacional, se estableció que “la Policía es un servicio público a cargo del Estado, encaminado a mantener y garantizar el orden público interno de la Nación” (art. 1) y se determinó que el orden público a cargo de la Policía resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, tranquilidad, salubridad, moralidad, ecología y orden públicos (arts. 2 y 3).

El 6 de noviembre de 1985, se produjo el asalto a sangre y fuego al Palacio de Justicia por parte del M-19, bajo el argumento de realizar un juicio político al Presidente de la República. El Ejército, en coordinación con la Policía Nacional, iniciaron la recuperación de la sede con el Grupo de Operaciones Especiales (GOES) y el Comando de Operaciones Especiales (CO-PES), al mando del general Jesús Armando Arias Cabrales, comandante de la Décimo Tercera Brigada (Bejarano González, 2010).

Unos años después, con la aparición de los grupos paramilitares se presentó el aumento de la violencia, razón por la que se expidió el Decreto 815 del 19 de abril de 1989, por el cual se suspendió el artículo 33 del Decreto 3398 de 1965, debido a la errada interpretación al entenderse que se trataba de una autorización legal para organizar grupos de civiles armados, cuando en la realidad actuaban al margen del marco constitucional y legal vigente.

Con la promulgación de la Constitución de 1991 se pretendió fortalecer a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional para continuar con el actuar en contra de los grupos armados irregulares de manera conjunta y coordinada, tras haber realizado varias operaciones exitosas.

En relación a la participación de la Policía en la lucha contra el narcotráfico como fenómeno criminológico que persistía en la década de 1990, es posible afirmar, como efectivamente lo hacen varios escritores, que Colombia se convirtió en el primer productor de hoja de coca debido a la interacción entre las bandas de narcotraficantes, las autodefensas y la guerrilla de las FARC-EP.

La guerrilla se financiaba del cobro por seguridad a los cultivos ilícitos, del impuesto a laboratorios (llamado impuesto de gramaje) y del uso de pistas clandestinas, de modo que el narcotráfico se constituyó como medio de financiación de los grupos delincuenciales.

Los carteles de droga se concentraron principalmente en las ciudades, siendo los más conocidos el cartel de Medellín y el cartel de Cali, los cuales fueron desmantelados o sus miembros encarcelados durante los años noventa, después de haber sido el blanco de grandes operaciones por parte de la Policía colombiana.

En el reporte *Cuatro décadas de guerra contra las drogas ilícitas: un balance costo-beneficio* publicado por el Centro de Pensamiento Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores, se afirma que hay una correspondencia directa entre los años en los que inició el tráfico de cocaína, los de mayor producción de coca y cocaína y los de más alta tasa de homicidios, y que los resultados contra los carteles generaron un primer cambio en las estructuras de las organizaciones de tráfico de drogas, que pasaron de ser grandes carteles centralizados a convertirse en organizaciones más pequeñas y dispersas, con lo que se registró un aumento considerable del cultivo de coca después de los años noventa, pues cambió el rol de distribución al de producción de hoja de coca (Páez, 2012).

Una vez desaparecidos los carteles, surgieron nuevas agrupaciones con nexos hacia Centroamérica y México y que mantuvieron acuerdos con los paramilitares y las guerrillas. También se intensificó el consumo de drogas interno y así se incrementó el crecimiento de la demanda nacional, lo que generó la aparición de un tráfico organizado de estupefacientes en pequeñas cantidades al que se denomina microtráfico o narcomenudeo (CEASC, 2012).

Estas mutaciones del fenómeno del narcotráfico han obligado a la Policía a mantenerse en lucha permanente contra todos los actores del conflicto. En 1998 se logró la cooperación internacional para estos efectos con la firma del Plan Colombia con EE. UU. para la erradicación de cultivos ilícitos. Entonces, los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana, policía comunitaria, pasaron a un segundo plano (Bello Montes, 2008).

La constante lucha contra el narcotráfico que ha venido realizando la Policía Nacional ha producido resultados a lo largo de los años, tal como lo ha reconocido el Gobierno de los Estados Unidos, que en virtud de acuerdos de cooperación suministra recursos para la realización de actividades antinarcóticos: el 25 de junio de 2021, la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP, por sus siglas en inglés) publicó los resultados de las estimaciones anuales de cultivos de coca y la producción potencial de cocaína para la República de Colombia (Embajada de los Estados Unidos en Colombia, 25 de junio de 2021).

En conclusión, la Policía Nacional, debido a su injerencia en todos los aspectos de la criminalidad, permanecerá vinculada directamente en la lucha contra la insurgencia y el narcotráfico o la combinación de ambos fenómenos, pero siempre sin olvidar la misionalidad principal del servicio policial con enfoque preventivo respecto a la regulación de los comportamientos sociales, para lo cual se hace necesaria la estricta aplicación del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, que regula los mecanismos, medios de policía y medidas

correctivas para garantizar el cumplimiento de los deberes y las obligaciones ciudadanas en materia de convivencia.

Otro aspecto de relevancia consiste en la necesidad de políticas públicas claras y comprometidas para dar solución definitiva a los dos graves problemas que aquejan a Colombia, el narcotráfico y la insurgencia, sin que la alternativa sea únicamente o lo militar y policial o lo social, sino que, por el contrario, las alternativas de solución deben ser integrales por la injerencia de los fenómenos tanto en lo político, como en lo social y cultural.

La actividad policial del mundo globalizado requiere de una mayor corresponsabilidad en asuntos de cooperación y recursos, tal como ha demostrado la Policía Nacional a partir de su experiencia en la lucha histórica contra el narcotráfico, el terrorismo y todos los delitos que estas actividades implican, para garantizar la estricta aplicación de la ley y el fomento de la cultura de la legalidad.

Rol de la Policía Nacional en la construcción y consolidación de la paz

El 24 de noviembre de 2016, el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP firmaron el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, en cuyo texto se incluyeron tareas y responsabilidades específicas a la Policía Nacional, entre las cuales se destacan algunas que a continuación se describen.

En cumplimiento del mencionado Acuerdo, se creó en la Policía Nacional, en abril de 2016 y como parte de la estructura de la Subdirección General, la Unidad Nacional para la Edificación de la Paz (UNPEP), establecida en la Resolución 1710 de 2016, modificada por la Resolución 229 de 2018. En la UNPEP se crearon tres áreas: Memoria Histórica y Víctimas; Operaciones Policiales para la Paz, con el despliegue policial en territorio, seguridad y prevención en los antiguos espacios territoriales; y Área Encargada de la Implementación de los Acuerdos.

El propósito específico de la UNPEP estaba dirigido especialmente a ejercer sus funciones en las zonas de ubicación temporal a donde llegarían los desmovilizados de las FARC-EP, posteriormente denominadas zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN), para brindar seguridad y mantenimiento del Estado social de derecho en los territorios aledaños a dichas zonas y seguridad a lo largo del proceso de dejación de armas (Macías y Bayona, 2019).

El Área de Historia, Memoria Histórica y Víctimas de la UNPEP se encargó de definir medidas institucionales que aportan a la reparación integral, dignificación y visibilización

de policías víctimas y sus familias. Gracias a la labor de esta Área se han reconocido 49.975 policías víctimas del conflicto armado, 9.937 encontrándose en servicio activo y 120 desaparecidos. Así mismo, se han implementado diferentes mecanismos de análisis y recolección de información relacionada con el cumplimiento del cese al fuego y demás aspectos que hacen parte de la implementación del Acuerdo.

Con el fin de alcanzar los objetivos propuestos en la construcción de paz que adicionalmente contribuyen a la misionalidad de la Policía Nacional, se enfocan todos los esfuerzos humanos e institucionales en la búsqueda de la convivencia social pacífica, democrática, justa y equitativa, con los aportes de los ciudadanos en cuanto a generación de confianza, legitimidad, cohesión social y su apropiación para el cumplimiento de los acuerdos que buscan la terminación definitiva del conflicto. Para alcanzar esos objetivos se establecieron los siguientes enfoques que sustentan el Modelo de Construcción de Paz de la institución (Policía Nacional de Colombia, 2017):

- Gobernabilidad y derechos humanos
- Transformación de conflictos
- Prevención
- Tratamiento diferencial
- Paz territorial

Una vez establecidos todos los aspectos propios del modelo, fue necesario determinar un sistema de monitoreo y evaluación, como efectivamente lo hizo la UNIPPEP, que estructuró en las diferentes áreas de la Policía Nacional la documentación de los planes implementados, para realizar los respectivos seguimiento, monitoreo y evaluación permanente, mediante la identificación de indicadores claros y concretos que determinen el nivel de cumplimiento y produzcan reportes que faciliten la toma de decisiones por parte del mando institucional.

En la ejecución del sistema de monitoreo y evaluación de la implementación del Modelo de Construcción de Paz, se tuvieron en cuenta los siguientes elementos (Policía Nacional de Colombia, 2017, p. 58):

- Priorización temporal y territorial de los proyectos, acciones y recomendaciones.
- Diferenciación de las variables de medición específicas para la implementación de Acuerdos de Paz.
- Alineación de variables e indicadores respecto de los sistemas existentes en la Policía Nacional.

- Definición de mediciones de medio término.
- Recomendaciones periódicas.

La organización y el funcionamiento de la UNIPEP han producido resultados y, aunque puede mejorar y fortalecer mucho más el proceso de construcción de paz en Colombia con la asignación de los recursos humanos y logísticos requeridos para cubrir todas las zonas del territorio que lo requieran, se considera de gran importancia fomentar la comunicación, información y divulgación de la labor y las responsabilidades de la UNIPEP, para lograr que tanto la sociedad como las entidades oficiales que ignoran su desempeño, puedan colaborar y fortalecer las competencias a su cargo.

¿Por qué la Policía ha estado en el Ministerio de Defensa y no en el Ministerio del Interior?

La Policía Nacional pertenece al Ministerio de Defensa Nacional desde el año 1953, cuando el Gobierno nacional (Acordada, 7 de julio de 2022) consideró que por los hechos de violencia política vivida desde los años cuarenta, la Policía debía dejar de ser municipal y de pertenecer al Ministerio Gobierno, por cuanto se observaba la politización que se presentaba en los miembros de la institución y se consideró que la forma de corregir esta situación era designar oficiales del Ejército al mando de las diferentes unidades y escuelas de formación, de modo que se decidió que la Policía sería nacional y dependería del Ministerio de la Defensa, y se adoptó el régimen de carrera con tres categorías: oficiales, suboficiales y agentes, con los mismos grados que en el Ejército y asimilando los agentes a los soldados o base institucional.

Estas decisiones se adoptaron en el Decreto 1814 del 10 de junio de 1953, firmado por el presidente de la República, el teniente general Gustavo Rojas Pinilla, en el que se determinó:

Artículo 1°. A partir de la fecha de este Decreto el Comando General de las Fuerzas Militares se denominará Comando General de las Fuerzas Armadas.

Artículo 2°. Las Fuerzas Armadas comprenden: El Comando General de las Fuerzas Armadas. El Ejército La Armada. La Fuerza Aérea. Las Fuerzas de Policía.

Artículo 3°. La Policía Nacional pasará desde la fecha de expedición de este Decreto, a formar parte activa del Ministerio de Guerra, como el cuarto componente del Comando General de las Fuerzas Armadas, con presupuesto y organización propios, y prestará los servicios que por ley le corresponden.

El escenario que se vivía en esa época para la Policía Nacional es descrito de la siguiente manera:

Para el momento en que se lleva a cabo esta reforma, la Policía Nacional contaba con un régimen de carrera producto de su adscripción al Ministerio de Defensa, y a la fuerte tutela de la que fue objeto la institución por parte de los militares a partir de la dictadura del general Rojas Pinilla. Como es bien conocido, para el año 1953, y producto de los hechos de violencia política que vivió el país desde la década de los años cuarenta, los cuerpos de policía, que para ese entonces eran municipales y estaban adscritos al Ministerio de Gobierno, estaban altamente politizados. Para corregir esta situación el Gobierno adoptó la decisión de “militarizar” los cuadros de mando y las escuelas de formación de la institución reemplazando oficiales de Policía por oficiales del Ejército, darle carácter de cuerpo nacional y pasarla a depender del Ministerio de la Defensa. Uno de los productos de esa intervención fue el régimen de carrera vigente, el cual contaba con tres escalafones diferentes: el de oficiales, el de suboficiales y el de agentes. En el caso de los oficiales y suboficiales, los grados y tiempos de permanencia en cada uno de ellos eran idénticos a los de las demás Fuerzas Militares de la nación. El de agentes era diferente, pero en la práctica se asimilaba al de los soldados en las FF. MM. (Casas Dupuy, 2005, p. 19).

En otro documento, se complementa el momento histórico que se estaba viviendo y los resultados con el paso de la Policía al Ministerio de Defensa:

Ese mismo año se inició la primera incorporación de la Policía Nacional; este fue un curso riguroso que promovía un estricto régimen disciplinario; lógica policial; labores de control social sobre prácticas como el ser “depravado”, “vago”, “beodo”, o antisocial; se valoró el carácter nacional y único de la institución y su plena sujeción a las autoridades civiles (no al poder político) y el régimen constitucional; se buscó la promoción de principios como “igualdad legal en el trato a todos; apoliticidad; imparcialidad como mandato constitucional; manejo de relaciones personales. La premisa en la capacitación es que el Policía se debía ganar el respeto de la comunidad”.

[...]

Esta formación, que tendría una marcada continuidad durante el siglo XX, es incluso rastreable en lo contemporáneo, sobre todo en los procedimientos y códigos de conducta institucionales.

Como se ha visto, mucho de su componente formativo y doctrinal está concebido bajo el principio de ser una fuerza principalmente urbana, que actúa bajo parámetros internacionales y con criterios de tiempos de paz. Esta relación con las conflictividades asociadas a la violencia por mucho tiempo se camuflaría en los documentos doctrinarios y directivas bajo los conceptos y eufemismos de asonadas, disturbios o tensiones.

Esto cambiaría tras el intento de golpe militar que sufriría el presidente Alberto Lleras Camargo, el cual suscitaría el ya mencionado discurso del Teatro Patria en 1958, que de alguna manera guarda relación con la reorganización del Ministerio de Guerra, en la que se redefine

a la Policía Nacional como una “institución de carácter civil, con régimen y disciplinas especiales”.

Este proceso se vio complementado con la llegada de la misión norteamericana en el periodo del presidente Guillermo León Valencia, en enero de 1963, y que traería a David Laughlin y un grupo de asesores con el propósito de ayudar en la estructuración de la Policía Judicial y Criminalística; ellos promoverían la creación del primer curso de granaderos, la Academia Superior de Policía y la Policía de Turismo (Salgado, 2001, p. 54). A esto se sumó la creación de la Procuraduría Delegada para la Policía (Ardila *et al.*, 2022, pp. 213-214).

En 1993, se avanzó notablemente en el proceso de desmilitarización, además de otros alcances de años subsiguientes, que lograron dar a la institución mayor autonomía a pesar de lo cual existe disciplina que puede compararse con una especie de militarización (Leal Buitrago, 2018) y que ha proyectado la imagen de que la Policía no tiene una identidad acorde con su condición de cuerpo civil armado, que actúa con el apoyo y la colaboración de todas las Fuerzas, por lo que es posible corregir esta situación con profundos cambios sin necesidad de suprimir su dependencia del Ministerio de Defensa para adscribirla a otro ministerio, mediante una reorganización de fondo.

Hasta la fecha y luego de muchos ajustes y modificaciones a su estructura, la Policía Nacional sigue perteneciendo al Ministerio de Defensa, de modo que resulta procedente, desde el punto de vista jurídico, que el presidente adopte la decisión de adscribirla para que pertenezca a otro Ministerio existente o que sea creado para estos efectos mediante ley², debido a que el artículo 218 de la Constitución Política de Colombia no determina que la Policía Nacional deba pertenecer a una u otra cartera y el presidente tiene las facultades como suprema autoridad administrativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 189 de la Constitución, para tomar esta decisión, pero teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 216 constitucional, la Fuerza Pública está integrada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. En consecuencia, cualquier modificación debe tener en cuenta que sin una reforma constitucional no es posible que la Policía Nacional deje de pertenecer a la Fuerza Pública.

A lo largo de los años se ha discutido la posibilidad de separar a la Policía de las Fuerzas Militares y, por ende, del Ministerio de Defensa y varios autores han estudiado el tema (Carmacho Guizado, 1993) fundamentando el análisis en la gran diferencia que existe desde el punto de vista de la misión constitucional entre la Policía Nacional y las demás Fuerzas, las cuales protegen la integridad de la Nación y el orden constitucional, mientras que la Policía tiene la función de proteger al ciudadano y garantizarle el libre ejercicio de sus derechos, por

2 Artículo 49 de la Ley 489 de 1998: “Creación de organismos y entidades administrativas. Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales”.

lo cual se habla de la naturaleza civil de la Policía, que en concepto de algunos debe ser ajena a la milicia y a la guerra y, por ello, aspectos como la obediencia debida en la Policía debe ser flexible y totalmente diferente a la orden militar.

Pero este argumento aplicaría en la medida que los problemas de seguridad de los ciudadanos estuvieran completamente deslindados de las organizaciones y bandas criminales dedicadas a actividades delincuenciales del narcotráfico, la guerrilla, los paramilitares y otras que permanentemente contribuyen a la existencia del conflicto interno y que de una u otra manera han permeado las diferentes instituciones con manejos corruptos contra los cuales se tiene que seguir luchando y que se pueden presentar cualquiera que sea el ministerio al cual pertenezca la Policía, por lo cual no se estaría solucionando el problema de fondo.

En la medida que la Policía Nacional siga perteneciendo al Ministerio de Defensa, la disciplina y el orden, por tratarse de una institución jerarquizada, permiten el control de los subalternos, con mandos que contribuyan a la aplicación estricta de principios éticos y morales y que puedan aportar a que la institución controle eficazmente los peligros corruptores.

Adicionalmente, la permanencia de la Policía dentro del Ministerio de Defensa permite que, por las características peculiares del conflicto colombiano y los desafíos de seguridad, sea más efectiva y eficiente en el ejercicio de las competencias a su cargo debido a que su adscripción a esta cartera facilita la continuidad y la realización de acciones conjuntas y coordinadas con las Fuerzas Militares al pertenecer todas a un mismo centro de decisiones estratégicas a cargo de un único mando en cabeza del Ministro de Defensa, como el encargo de ejercer bajo su propia responsabilidad las funciones que el Presidente de la República le delegue o la ley le confieran y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal se hayan otorgado a dependencias del Ministerio, así como de las que se hayan delegado en funcionarios del mismo (Ley 489 de 1998, art. 61).

No puede dejarse de lado que los grandes resultados operacionales contra los diferentes actores del conflicto, que han impactado directamente en la seguridad ciudadana, se han dado gracias a la sinergia existente entre militares y policías, debido a que pertenecer a una misma cartera y estar bajo la responsabilidad de una misma cabeza visible, facilita las labores de coordinación, complementariedad, concurrencia y subsidiaridad entre las diferentes fuerzas.

Otro argumento que debe tenerse en cuenta para que la Policía permanezca en el Ministerio de Defensa es el número limitado de uniformados con que cuenta, que siempre será insuficiente para cubrir los extensos territorios con todo tipo de condiciones topográficas, donde hay redes y bandas criminales que afectan la seguridad y causan terror en la población, por lo que es indispensable contar con el apoyo y la colaboración de las Fuerzas Militares y la ayuda de los dineros provenientes de la cooperación internacional, especialmente del Plan Colombia, que cuentan con destinación específica en la lucha antinarcóticos y no

para combatir a los grupos guerrilleros que también afectan la seguridad con actividades de narcotráfico, por lo cual la Policía puede destinar estos dineros y contribuir en todos los aspectos de la seguridad.

Para darle un enfoque más civilista a la Policía y acercarla a su prioridad que son las funciones de seguridad ciudadana, no es necesario aislarla de la persecución de las grandes bandas criminales y los grupos ilegales armados, sino, por el contrario, fortalecerla para que ejerza sus funciones indistintamente en las zonas urbanas y rurales, bajo las directrices del Ministro de Defensa y en estrecha colaboración con todas las fuerzas, lo cual redundará en el mejoramiento de las condiciones de seguridad de los ciudadanos.

Otro aspecto que debe fortalecerse es el mejoramiento de las condiciones de seguridad, atendiendo a la ciudadanía de manera integral con la mejora de las condiciones sociales, de salud, laborales, mediante la orientación de la acción gubernamental tanto del nivel nacional como regional y local, priorizando la atención a los más vulnerables por cuanto en la medida que cuenten con condiciones de vida dignas y justas, no habrá descontentos, ni protestas que desvíen la atención de la Policía hacia aspectos diferentes al mejoramiento de la tranquilidad y seguridad ciudadanas.

La Policía, para solucionar las falencias y debilidades que se han identificado y continuar dando resultados concretos en contra de la criminalidad, debe contar con estabilidad y organización que no dependan de ideologías políticas, sino de priorizar la seguridad y la tranquilidad de los ciudadanos mediante la lucha permanente en contra de todas las formas de criminalidad, con la colaboración permanente de todas las fuerzas. Definitivamente, trasladar y cambiar de ministerio no contribuye a este objetivo; es totalmente inconveniente e innecesario que la Policía pertenezca a otra cartera diferente a la de Defensa para ejercer su misión constitucional y legal.

Es importante tener en cuenta las experiencias de otros países en donde el cambio de ministerio no ha funcionado. Es el caso de la Policía de Carabineros de Chile que, en el año 2011, pasó del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Ley 18961 de 1990, Ley Orgánica Constitucional de Carabineros), pero sigue siendo una de las fuerzas policiales más militarizadas del continente y seriamente criticada por su actuación durante el “estallido social” de 2019 y 2020 que dejó un saldo de 12.500 heridos y 23 fallecidos (Urrejola, 25 de noviembre de 2019).

Como quiera que esta discusión ya se ha dado en el país desde hace varios años, se observa que en su gran mayoría se presenta consenso a favor de que la institución continúe perteneciendo al Ministerio de Defensa. Es así como, por ejemplo, el periódico *El Nuevo Siglo* (7 de junio de 2021) consultó a varios expertos, quienes coincidieron en que es mejor mantener a la Policía adscrita al Ministerio de Defensa pues es un esquema que, salvo algunas excepciones, ha operado por varias décadas.

En una entrevista concedida a la revista *Semana*, Rafael Nieto explicó respecto al carácter operativo por el que la Policía hace parte de la cartera de Defensa que:

En ningún otro país la policía tiene que enfrentar los problemas que en Colombia sí. Si usted la saca a otros ministerios, corre varios riesgos. Primero, politizarla y, segundo, disminuir la capacidad de coordinación operativa entre las Fuerzas Militares y la Policía [...]. Las consecuencias de sacar a la Policía del Ministerio de Defensa, probablemente, van a perjudicar la paz, la seguridad ciudadana y la lucha contra el narcotráfico (*Semana*, 6 de julio de 2022, párr. 8).

Se observa que muchas de las propuestas realizadas por el Estado colombiano en respuesta a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hoy son una realidad y buscan el mejoramiento continuo de la Policía Nacional y el acercamiento a la ciudadanía en cumplimiento de su misión constitucional como parte de la Fuerza Pública (Constitución Política, 1991, art. 216).

Se debe precisar que no es acertado afirmar que la Policía Nacional de Colombia tiene un carácter militar por el simple hecho de estar adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, y mal se puede equiparar con cuerpos de policía militarizados de otros países, en donde efectivamente existen unidades de policía militar como parte de los ejércitos y que cumplen funciones de regulación y control al interior de la fuerza militar, pero estas unidades de policía militar no están encargadas de la seguridad ciudadana o pública.

En Colombia, por mandato constitucional, la institución policial tiene un carácter civil y como tal da cumplimiento a la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana que está en cabeza del Ministerio del Interior con participación de otras instituciones, como el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Defensa, entre otros; actualmente rige la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMSC) emitida por el presidente Iván Duque en el mes de diciembre de 2019.

En conclusión, solamente hay dos caminos posibles para el futuro de la Policía Nacional, que han sido analizados por diferentes autores (Casas Dupuy, 2005) y que buscan resolver el problema institucional. En el primer escenario, se propone eliminar de forma definitiva el carácter militar en la Policía y se adopta el camino de darle un carácter eminentemente civilista en cuanto a su estructura y formas de operar, para convertirla en una policía de carácter civil al estar fuera del Ministerio de Defensa, opción que se concluye no es la más acertada. Y el otro camino es que la Policía Nacional continúe con la naturaleza y funciones que tiene actualmente, ajustando su estructura y mejorando las debilidades que se han identificado, para lo cual se hace necesario fortalecerla, incrementar el pie de fuerza y tener un modelo de seguridad propio de la situación colombiana en cuanto a los diferentes actores generadores de delincuencia en general, lo cual requiere de transformaciones profundas y mejoramiento

de la convivencia ciudadana, alternativa que se considera la más conveniente y viable de acuerdo con la realidad delincriminal.

Se debe buscar un alto nivel de cultura ciudadana que permita un ambiente óptimo para la convivencia pacífica y que en dicho estadio funcione la Policía Nacional como responsable del mantenimiento de esas condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos y libertades públicas, de acuerdo con el mandato de la Constitución Política.

El compromiso de la Policía Nacional con la convivencia ciudadana y la paz social

Colombia es el segundo país más afectado por la criminalidad en el mundo, según el Índice Global de Crimen Organizado 2021, desarrollado por la Iniciativa Global Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (GI-TOC, por sus siglas en inglés) (*Colprensa*, 19 de octubre de 2021), en virtud del cual se afirma que los países con los niveles más altos de criminalidad son aquellos que experimentan conflictos o fragilidad. La República Democrática del Congo fue identificada como el país más afectado por el crimen organizado, seguida de Colombia, Myanmar, México y Nigeria. Con relación al resto del continente americano, Colombia es el país que más se encuentra afectado por el crimen y le siguen México, Honduras, Paraguay y Panamá.

Este índice evalúa los niveles de criminalidad y resiliencia al crimen organizado en los 193 Estados miembros de la ONU. En ambos casos, el índice califica con una puntuación de 1 a 10 y Colombia alcanzó un puntaje de 7,67, mientras que la República Democrática del Congo, que se lleva el primer puesto mundial, obtuvo 7,75 puntos. El tercer puesto del *ranking* lo tiene Myanmar con 7,59 puntos y el cuarto lugar pertenece a México con 7,56 puntos.

El índice basa el puntaje de la criminalidad en un país de acuerdo con dos variables, el mercado criminal y los actores criminales, y así determinó que Colombia es uno de los países donde hay mayores centros de trata de personas y más cocaína se exporta al mundo, lo que está íntimamente ligado con las causas de la violencia y el conflicto en el país. Colombia recibe una calificación de 9,5 sobre 10 en el tráfico de cocaína, respecto de lo cual afirma el informe:

El mercado de la cocaína en América del Sur (y en particular en Colombia, identificada como el mercado de cocaína más generalizado del mundo, con 9,5) se ha vuelto tan persistente que los países de las subregiones vecinas (incluyendo México, Guatemala y Haití) también se consideran entre las principales zonas de tránsito del mundo, a través de las cuales la droga circula a sus mercados de destino en América del Norte, Europa y más lejos. De hecho,

se evaluó que siete de los ocho países de la región de América Central tienen mercados de cocaína con una influencia de significativa a profunda, con puntuaciones de 7,00 o más (GI-TOC, 2021, p. 75).

También Colombia resalta en crímenes sobre recursos no renovables, que incluyen minería ilegal, con un puntaje de 9. En cuanto a tráfico de armas y de cannabis, el país obtuvo una calificación de 8 puntos en cada uno. En virtud de lo anterior, la recomendación es continuar la lucha contra las drogas, para afectar directamente las finanzas de los grupos criminales.

En cuanto a los actores criminales, Colombia alcanzó un puntaje de 9,5 en grupos estilo mafia, en redes criminales obtuvo 9 puntos y un 7 sobre 10 en actores integrados por el Estado, así como en actores criminales extranjeros, afirmación con fundamento en la cual es posible concluir que los diferentes comportamientos de la criminalidad se hallan influenciados en gran porcentaje por el fenómeno del narcotráfico, que afecta en forma directa e indirecta la seguridad y la convivencia.

Retomando la conclusión según la cual es conveniente que la Policía Nacional continúe perteneciendo a la estructura del Ministerio de Defensa, se considera que no es necesario limitar sus funciones a asuntos relacionados con la convivencia ciudadana y la paz social, debido a los altos índices de criminalidad y la complejidad de los actores que intervienen en la afectación de la seguridad y la tranquilidad, para lo cual es importante, más que replantear su estructura, priorizar sus funciones y competencias relacionadas con la lucha contra la criminalidad y la preservación de la seguridad y la tranquilidad mediante la prevención de los delitos, el fortalecimiento continuo en todos los aspectos de las personas que forman parte de la Policía Nacional, teniendo en cuenta un escenario de posconflicto y la necesidad de contar con una policía comprometida con la lucha contra las organizaciones criminales y a favor de la paz, la convivencia pacífica y la armonía en la vida cotidiana en comunidad, para poder llegar a cumplir con las expectativas de lo que las propias definiciones de policía exigen:

Hablar de policía es referirse a la paz, a la convivencia pacífica, a la armonía, a la vida cotidiana de las personas en comunidad, llegando a considerarla como una extensión del gobierno que va por la calle, donde el servicio de policía se convierte en un verdadero sistema nervioso del Estado, respondiendo a las exigencias ciudadanas con rapidez y rectitud, para que los habitantes convivan en paz (Roberto Pineda Castillo, exdirector de la Escuela de Policía General Santander, citado en *Diccionario de Doctrina Policial*, 26 de noviembre de 2008, párr. 11).

Con el fin de aproximarse a estas definiciones, la institución ha hecho ingentes esfuerzos a través de numerosas reestructuraciones y ajustes en la prestación del servicio, sin que estos hayan sido suficientes, debido a la permanencia y al fortalecimiento de la delincuencia que tiende a incrementarse coyunturalmente en algunas zonas o regiones, lo que dificulta la

convivencia al aparecer nuevos actores y nuevas modalidades que impiden la armonía en la sociedad, la hacen convulsionada e insegura y generan desconfianza en la población.

Sin embargo, estas malas experiencias no pueden impedir que la Policía conserve y fortalezca su esencia, pero ajustando tácticas y estrategias en su actuación en el día a día. Lo anterior implica la adopción de medidas tales como:

Robustecer y revisar los procesos de incorporación de nuevos miembros, para que formen parte de la institución personas con valores, principios y ética, comprometidas y con vocación de servicio, a fin de fortalecer los lazos con la comunidad en la lucha común contra la delincuencia y la inseguridad.

Para efectos de adelantar los programas de incorporación es necesario fortalecer los mecanismos de evaluación y selección de los aspirantes por cuanto el perfil que se necesita (Policía Nacional de Colombia, 2010) se refiere a un/a policía integral, con cualidades de comunicación, gestión e iniciativas, acordes a las necesidades y desarrollando las siguientes competencias específicas y habilidades:

- **Habilidad para comunicarse:** capacidad para expresar sus ideas en forma coherente, con un lenguaje claro, preciso y sencillo.
- **Relaciones interpersonales:** capacidad para comprender a otras personas, asociarse con ellas y respetar sus ideas.
- **Dinamismo e iniciativa:** comportamiento activo motivado por las manifestaciones de interés.
- **Integridad:** fortalecimiento de la autoestima, fundamentada en un sistema sólido de virtudes, valores éticos y morales.
- **Estabilidad emocional:** capacidad para controlar sus sentimientos y emociones.
- **Creatividad:** capacidad de innovar, concebir ideas en forma original y ponerlas en práctica.
- **Cooperación:** actuación conjunta dirigida hacia la consecución de un objetivo del grupo.
- **Sensibilidad social:** actitud frente a los grupos sociales.
- **Compromiso institucional:** introyección de las políticas institucionales.
- **Seguimiento y control permanente de la gestión:** ejercer el control y hacer la verificación de cada una de las tareas asignadas, a fin de validar, reordenar o avanzar en los diferentes procesos.

Revisar y ajustar los programas de formación de los policías en las escuelas, dando prioridad al respeto de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, la solución alternativa de conflictos, la prevención del delito y demás aspectos que impactan directamente en un servicio de policía más cercano a los ciudadanos y conocedor de la problemática de las zonas.

En cuanto a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, son aspectos que permanentemente han sido priorizados, pero que requieren mayor énfasis en las etapas de formación y capacitación que complementan el mandato de legalidad dentro del ejercicio profesional de la Fuerza Pública, entre cuyas normas se destacan:

- Directiva Permanente 018 del 25 de mayo de 1994 del Ministerio de Defensa Nacional: ordena la reestructuración interna de la Oficina de Derechos Humanos y la creación de dependencias análogas en las Fuerzas Militares, encargadas del seguimiento de los casos de violaciones de derechos humanos en los que estuviera vinculado alguno de sus miembros.
- Directiva Permanente Directiva 024 del 5 de mayo de 1995 del Ministerio de Defensa Nacional: desarrolla la política gubernamental en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario para el sector Defensa, impulsándolos como cultura y pilar ético al interior de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional para fortalecer su legitimidad y credibilidad en el plano nacional e internacional.
- Directiva Permanente 011 de 2000 del Ministerio de Defensa Nacional: refuerza la política pública, determinando las competencias y responsabilidades de las diferentes instancias comprometidas con los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.
- Directiva 24 MDN-DDHH-775 de 2005: reitera que la observancia tanto de los derechos humanos como del Derecho Internacional Humanitario “profundiza los efectos positivos del ejercicio recto y estricto de la disciplina y el honor”.
- Entre 2008 y 2011 se consolida esta línea de acción con cuatro nuevas directivas: Directiva 25 MDN-DDHH-725 de 2008, por la cual se ordenó a la Fuerza Pública implementar un sistema de recepción de quejas por hechos que presuntamente involucren la participación de sus miembros; Directiva 13 MDN-DDHH-725 de 2010, en la que el Ministro de Defensa requirió a los comandantes de fuerza para que se fortalezca la calidad del diálogo entre el Comité Internacional de la Cruz Roja y las unidades militares; Directiva 7 MDN-DDHH-725 de 2011, que implementó un sistema de monitoreo de casos e impartió medidas para luchar contra la impunidad.

Específicamente en la Policía Nacional, la evolución de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario se viene dando desde el año 1994 con la creación de la Oficina de Derechos Humanos, a través de la Directiva Transitoria 59, la cual se expidió en un momento histórico difícil debido a los altos niveles de violencia contra los uniformados de la institución por parte de las organizaciones del narcotráfico que, además, la habían permeado con altos niveles de corrupción. Por esta Directiva, se dio inicio a actividades con el apoyo del mando institucional, buscando el fortalecimiento de los procesos de capacitación, promoción y difusión de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

En la actualidad se encuentra operando el Sistema Integral de Derechos Humanos (SI-DEH), herramienta que le permite a la Policía Nacional realizar el monitoreo continuo y en tiempo real al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, para adelantar acciones tendientes a la defensa institucional, a la promoción, difusión y capacitación al personal policial referente a temáticas de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, así como emprender acciones institucionales frente al conflicto armado interno y actuaciones frente a las manifestaciones sociales, además de la atención y protección para la garantía de los derechos a las poblaciones en situación de vulnerabilidad con el fin de reducir los fenómenos que las afectan (Ardila *et al.*, 2022).

A pesar de los resultados obtenidos en los años 2020 y 2021 en la Policía Nacional en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, es necesario fortalecer y dar continuidad a planes y programas, entre los cuales se destacan (Ministerio de Defensa, Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional, febrero de 2022):

- Continuar con las acciones encaminadas a agilizar y hacer efectivas las actividades de investigación y sanción, tanto disciplinaria como penal, de los hechos denunciados por los ciudadanos, para dar más y mejores resultados y mejorar la calidad del servicio frente al uso de la fuerza y demás aspectos en los que se presenten extralimitaciones.
- Reiterar en forma permanente no solo con la capacitación y la expedición de actos administrativos, sino con el ejemplo de los mandos, que la actuación de la Fuerza Pública debe ejercerse en el cumplimiento del deber constitucional, con apego al Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- Fortalecer y dar prioridad a los programas de prevención y atención a las poblaciones más vulnerables, con el fin de proteger y garantizar su derecho a la vida.

Reforzar los sistemas de evaluación, análisis y examen detallado de los procesos y procedimientos aplicados en la prestación del servicio de policía en forma permanente y respecto de los resultados obtenidos, para ajustar las deficiencias y adoptar los correctivos que correspondan, lo cual redundará en que el servicio sea más eficiente, teniendo en cuenta no

solo el modelo de evaluación por competencias que se realiza en forma individual a cada policial y que existe actualmente, sino que se hace necesario fortalecer el sistema de evaluación integral que permita al mando institucional tener conocimiento de la gestión, el desempeño institucional, los resultados, las actividades de seguimiento realizadas, para requerir procesos de mejoramiento e informar a la ciudadanía los efectos de la evaluación y las decisiones adoptadas con fundamento en los mismos.

Coordinar más estrechamente el cumplimiento de la misión policial con las autoridades administrativas de policía, por cuanto se observa que pueden presentarse dificultades en la realización de las actividades de coordinación y gestión interinstitucional para atender la problemática de seguridad ciudadana, además de la deficiencia de recursos de las entidades territoriales para brindar apoyo económico y logístico a la Policía Nacional para el desempeño de sus funciones y competencias.

Las actividades de coordinación y articulación entre gobernaciones y alcaldías con las unidades policiales se consideran adecuadas, pero vale la pena trabajar por su fortalecimiento para lograr atender todos los aspectos sociales, educativos, de salubridad que influyen directamente en la seguridad ciudadana.

Comprometer a la comunidad para que participe activamente en las labores que coadyuvan en el mejoramiento de las condiciones de seguridad y tranquilidad y prevención de la criminalidad, teniendo en cuenta que la Policía no es solamente la fuente de la autoridad y la responsable única para garantizar las condiciones de seguridad y convivencia, sino que se hace necesario continuar fortaleciendo la relación Policía-comunidad, bajo un enfoque de participación y corresponsabilidad.

En la medida que exista un mayor acercamiento e integración de la Policía con la comunidad, se facilitan las acciones educativas y de prevención que desarrolla normalmente la institución, así como también se posibilita identificar acertadamente los problemas más arraigados y que afectan la seguridad, la convivencia y la calidad de vida de los vecindarios, todo lo cual incentivará a los policías para participar en la efectiva solución de los problemas.

La prevención del crimen es un elemento indispensable y ha sido adoptado incluso por organismos de carácter multilateral, como la Organización de Naciones Unidas y los Estados miembros³, debido a la gran importancia que tiene como un complemento de la política criminal y de las acciones de control y castigo a los delinquentes, debido a que involucra la participación activa de la sociedad en este proceso.

3 Comisión Intergubernamental en Prevención del Crimen y Justicia Criminal, 1992, por mandato de la Asamblea General y bajo las órdenes del Consejo Económico y Social, ECOSOC.

No obstante, los programas de prevención no son de responsabilidad exclusiva de la policía, sino que requieren de la participación activa de las comunidades y de todas las autoridades que deben intervenir en el mejoramiento de las condiciones y las características de los espacios públicos, en la medida que se requiere renovar los sitios que puedan ser centros de inseguridad, lo cual influye en la disminución de condiciones y posibilidades que contribuyan a la comisión de conductas delincuenciales.

La atención de los sitios propicios para la comisión de delitos se fundamenta en la teoría de las ventanas rotas⁴, utilizada inicialmente con éxito en Nueva York y replicada en otras ciudades importantes donde se realizaron cambios urbanísticos con los que se lograron comportamientos ciudadanos colectivos de prevención y control del crimen.

Algunos expertos recomiendan como parte importante de las acciones de prevención a cargo de la policía, y así se ha determinado en programas establecidos en el país (Policía Nacional de Colombia, 2010), realizar labores encaminadas a examinar y analizar las condiciones de cada lugar con el fin de determinar las acciones a seguir, de conformidad con las coyunturas políticas, económicas, culturales y sociales del entorno, no solo para tener un conocimiento estratégico local, sino para evitar la probabilidad de que un crimen ocurra. En consecuencia, la evaluación del área es de vital importancia en los programas de prevención, para lo cual se recomienda la realización de un inventario y una encuesta a la comunidad.

Finalmente, es necesario establecer procesos y mecanismos claros de evaluación, con participación de la comunidad para determinar el impacto del programa a nivel local.

En conclusión, la implementación de programas de prevención en Colombia se considera relevante para el servicio de policía, pero para estos efectos se hace necesario y urgente incrementar el pie de fuerza con el fin de tener un mayor cubrimiento de las zonas, disminuir los niveles de criminalidad y, por ende, aumentar la percepción de seguridad en la ciudadanía.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que los aspectos de estadísticas de criminalidad no deben ser el único ni el principal indicador de seguridad local, máxime cuando está demostrado que no todos los delitos son reportados y que la criminalidad oculta es mayor de lo que se cree, debido a la poca o nula credibilidad del ciudadano en el aparato de justicia.

Debe existir una relación estrecha entre la comunidad y el servicio de policía; no solamente se debe mantener comunicación entre los líderes cívicos y la policía comunitaria, sino que la relación permanente debe ser con toda la población, como sujeto principal de los servicios de seguridad del Estado, que debe ser escuchada y atendida para que sea una aliada efectiva en la lucha contra el delito.

4 Kelling y Wilson (marzo de 1982) explican cómo el desorden pequeño conduce a otro mayor y al crimen.

En la medida que existan buenos resultados y se reporten beneficios derivados de los programas locales de prevención del delito, se beneficia a la comunidad y se producen automáticamente mejoramientos en varios aspectos tales como menor demanda y acceso adecuado al sistema de justicia, mayor empleo, mayor inversión, menores costos de seguridad social y ampliación en sistemas de salud.

Es conveniente que la Policía Nacional adopte medidas efectivas para reforzar los mecanismos de prevención y aprovechar los excelentes resultados que se produjeron en el pasado, para trabajar conjunta e interinstitucionalmente en la reducción del delito.

Impulsar un verdadero programa de política criminal que busque solucionar las causas estructurales generadoras de la actual crisis de la justicia penal, mediante una revisión detallada del régimen penal para determinar la necesidad de modificar o fortalecer el sistema penal acusatorio, tal como lo propuso recientemente el presidente de la Corte Suprema de Justicia, magistrado Luis Antonio Hernández Barbosa, en el Conversatorio de Género de la Rama Judicial, en el que cuestionó el funcionamiento del sistema establecido en la Ley 906 de 2004 y criticó principalmente la labor de algunos de sus intervinientes. A raíz de la intervención del magistrado en ese conversatorio, el portal web *Ámbito Jurídico* (10 de diciembre de 2021) publicó un informe especial para el que consultó a varios expertos a fin de establecer los problemas del sistema penal acusatorio e identificar las posibles soluciones. La publicación determinó que no existe una opinión unánime al respecto y los principales expertos consultados opinaron lo siguiente:

Ángela María Buitrago Ruiz, abogada de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Derecho Penal, docente de Derecho Penal en pregrado y posgrado de la misma universidad, consideró que el sistema penal acusatorio sí funciona, para demostrarlo hizo referencia al resultado de los allanamientos y de los preacuerdos, y concluyó que la justicia ha sido más expedita en la medida que se ha logrado identificar responsables con su propia aceptación.

No obstante, la especialista admitió que existen múltiples obstáculos para que el sistema no produzca los resultados esperados y al respecto afirmó:

Lo primero que hay que decir es que las diversas decisiones de los órganos de cierre lo juzgaban [al sistema penal acusatorio] con la mirada del sistema inquisitivo, sin ver las bondades que puede permitir un sistema oral, público, contradictorio y con inmediación. Desde el día uno, las excepciones fueron la regla (*Ámbito Jurídico*, 10 de diciembre de 2021, párr. 5).

Adicionalmente, la especialista opinó que falta capacitación de los abogados, el Ministerio Público, los fiscales y los jueces y observó que se ha presentado “la alteración de principios propios del sistema, como el de concentración, los cuales fueron sufriendo excepciones a

lo largo del camino, en detrimento del sistema penal acusatorio” (*Ámbito Jurídico*, 10 de diciembre de 2021, párr. 6). Por otro lado, cuestionó la falta de investigación, la cual calificó como “el peor de los pecados en un sistema como este” (párr. 7), por cuanto la prioridad del sistema es identificar desde el inicio una fuerte evidencia que facilite la toma de decisiones adecuadas y negociaciones provechosas, en términos de la justicia. Por tanto, concluye que “el culpable no es el sistema como tal, sino la arquitectura del sistema jurídico la que no responde” (párr. 8).

Carmen Adriana Blanco Niño, abogada de la Universidad de La Sabana, especialista en Investigación Criminal e Intervención en Juicio Oral, consultora internacional, afirmó que el sistema penal acusatorio sí funciona, “aunque no al ritmo y con la eficacia deseada y proyectada en los estudios previos a su implementación, así como en los ajustes iniciales” (*Ámbito Jurídico*, 10 de diciembre de 2021, párr.9). Consideró que a pesar de todo se han producido resultados positivos, pues obliga a fiscales y a defensores a asumir la dirección de sus investigaciones y a formular sus respectivas estrategias, así como a estar presentes en las diferentes etapas y audiencias del proceso, con lo cual se corrigen las falencias del sistema inquisitivo, en el que secretarios de juzgados y de fiscalías eran quienes se hacían cargo de estas funciones.

Blanco Niño reconoció que los tiempos en que se deciden las diferentes instancias se redujeron en más del 50% respecto del esquema procesal anterior, incluso, frente a la resolución de los recursos extraordinarios de casación y revisión. Respecto a las falencias del sistema, aseguró que:

Tienen su origen en la falta de voluntad política para invertir los recursos necesarios para mejorar (i) las investigaciones, (ii) los procesos de sensibilización y educación de la población acerca de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, (iii) las condiciones salariales de fiscales y de defensores públicos y (iv) el trámite de los concursos de la Rama Judicial y los salarios de los jueces municipales y del circuito (*Ámbito Jurídico*, 10 de diciembre de 2021, párr. 12).

Y planteó como solución que es indispensable superar “la mentalidad carcelera” que impera en Colombia y entender que:

Fortalecer el sistema procesal es imposible si no se reforma por completo el corrupto e ineficiente sistema penitenciario con el que contamos, el cual sigue siendo la mayor escuela del crimen, con sedes en todo el país, en donde se vulneran, además, los derechos más fundamentales de procesados y condenados, a pesar de la reiterada declaratoria de cosas inconstitucional (*Ámbito Jurídico*, 10 de diciembre de 2021, párr. 23).

En conclusión, las diferentes opiniones y criterios respecto al sistema penal acusatorio llevan a afirmar que efectivamente adolece de graves fallas que surgen al momento de

su implementación, pero que son susceptibles de ser corregidas con el aporte de todos los actores en la medida que no depende exclusivamente de algunos de ellos, entre los cuales se encuentran los funcionarios de la Policía Nacional que tienen el deber de identificar las falencias y debilidades en su actuación frente al sistema para corregirlas y que así, en forma mancomunada, sea posible hacer eficiente el mecanismo diseñado para garantizar una justicia penal más expedita y garantista. Pero lo importante es que las soluciones se den con la participación activa de todas las partes e instituciones que tienen participación en la ejecución del sistema penal acusatorio.

La necesidad de solucionar la problemática del sistema penal acusatorio se respalda en que es insostenible un sistema penal que no soluciona los conflictos sociales, lo cual se demuestra con los datos de la Fiscalía General de la Nación y sus estadísticas de noticias criminales (2021), en los que se muestra que desde 2010 y hasta 2021 se denunciaron 22.887.723 delitos, se presentaron querrelas por otros 7.495.626 y se abrieron 4.145.226 noticias criminales de oficio, cifras que tienen colapsados los despachos de los operadores de justicia penal y desgastan en forma permanente a la Policía Judicial, por cuanto es imposible materialmente investigar y juzgar semejantes cantidades de delitos, a tal punto que en el 74,5% de los casos, las conductas no pasan siquiera de la indagación preliminar y menos del 2% llegan a juicio.

Conclusiones

1. Los procesos de transformación de la Policía Nacional que se han producido desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, han sido relevantes para su fortalecimiento e institucionalidad, pero el proceso, las recomendaciones y los actos derivados de la reforma de 1993 fueron de gran trascendencia y sus postulados siguen estando muy vigentes.
2. No se puede cuestionar que la Policía Nacional, por las características del servicio que presta, necesite controles civiles y ciudadanos, así como contar con formación y especialidades del servicio ajustadas a las necesidades de la ciudadanía y de las autoridades civiles locales, con las cuales se debe mantener contacto permanente para la realización de coordinaciones en beneficio de la seguridad.
3. En la medida que los centros urbanos y la vida en comunidad son dinámicos, la organización y los procedimientos de la Policía deben ser cambiantes y flexibles, por cuanto los comportamientos delictivos, el uso del espacio público, las costumbres de los ciudadanos y la problemática social, cambian permanentemente y así ofrecen nuevos retos y desafíos a las autoridades civiles y de policía.
4. La misión esencial de la Policía consiste en contrarrestar hechos y actores en renovación permanente, que abarcan “la insurgencia armada, pasando por la lucha contra el crimen

organizado, el narcotráfico, las bandas criminales, hasta la prevención del delito común y en general el mantenimiento del orden social [...] en contextos geográficos y sociales tan diversos que van de grandes ciudades a extensas áreas rurales despobladas” (Llorente, Ortiz y Urrutia, 2008, p. 4) , por lo cual se requiere una institución robustecida y apoyada tanto por el Estado como por la sociedad interesada en la convivencia. Esto implica que las estrategias principales del Estado deben girar hacia la seguridad ciudadana, los problemas que afectan a la población, en especial la delincuencia, y en particular el narcotráfico transnacional, la persistencia del conflicto que se caracteriza por la violencia, la irregularidad, el cambio continuo de los actores, las disputas de espacios donde prevalecen las economías ilícitas, la ausencia de reglas y el irrespeto al derecho, el empleo de armas ligeras, la criminalidad y el control territorial.

5. Es importante y esencial aplicar, en forma permanente, programas de evaluación y valoración de las estrategias de prevención del delito implementadas, en determinados períodos y lugares, en la medida que los resultados de dicha evaluación son relevantes al momento de construir una política pública de seguridad ciudadana y convivencia pacífica; además, permiten proyectar resultados positivos o negativos, medir costos y beneficios derivados de las acciones propuestas y mejorar las estrategias actuales de seguridad.
6. El modelo de construcción de paz es una de las innovaciones y transformaciones que ha emprendido la Policía Nacional como un trabajo basado fundamentalmente en la construcción y el sostenimiento de la paz en el país, sin que se hayan alcanzado todos sus objetivos, por lo cual se debe continuar fortaleciendo el proceso, teniendo en cuenta la realidad nacional.
7. Se deben incluir, en los currículos y programas de formación y capacitación, los elementos correspondientes a la reforma y el modelo de proximidad de la policía frente a la ciudadanía, además de un conocimiento claro del proceso iniciado con estas transformaciones, por cuanto la formación de los uniformados no debe limitarse a los elementos básicos de la doctrina institucional, sino que conceptos como construcción de paz deben trabajarse al nivel de cada miembro de la institución, de modo que así se amplíe la dimensión de los uniformados frente a la prestación del servicio policial.
8. La transformación del servicio de policía debe basarse en factores como gestión territorial de la seguridad y la convivencia, gestión de la participación política y protesta pacífica, enfoque de género, fomento de cultura y pedagogía de paz, tratamiento del pasado y defensa judicial institucional, administración del talento humano, policías víctimas y familias, fortalecimiento de las capacidades institucionales y alianzas internacionales.
9. La UNIPEP debe concebirse como un escalón más en el proceso que ha vivido Colombia, y que seguirá viviendo en los años venideros, con el fin de aportar desde la institucionalidad

al proceso de construcción de paz en el país y, de esta manera, dejar atrás ese contexto de conflicto armado que ha perdurado por décadas.

10. La UNIPPEP representa uno de los esfuerzos encaminados a fortalecer el proceso de construcción de paz, con la comunidad como eje central de su actuar, y hace parte de una adaptación de la dimensión institucional de un proceso, en el cual se le asigna un rol específico a una unidad para cumplir una responsabilidad específica derivada del Acuerdo de Paz.
11. Debido a los altos índices de criminalidad y la complejidad de los actores que intervienen en la afectación de la seguridad y la tranquilidad, más que replantear la estructura de la Policía Nacional, es importante priorizar sus funciones y competencias relacionadas con la lucha contra la criminalidad y la preservación de la seguridad y la tranquilidad mediante la prevención de los delitos, el fortalecimiento continuo en todos los aspectos de la personas que forman parte de la institución, teniendo en cuenta un escenario de posconflicto y la necesidad de contar con una policía comprometida en contra las organizaciones criminales y a favor de la paz, la convivencia pacífica, la participación ciudadana y la armonía en la vida cotidiana en comunidad, para poder llegar a cumplir con las expectativas de lo que las propias definiciones de policía exigen.

Recomendaciones

1. Fomentar el fortalecimiento de las capacidades policiales con el fin de combatir las amenazas nacionales por medio de un mayor control del delito, para lo cual se requiere incrementar el pie de fuerza y mejorar y fortalecer los procesos de incorporación, formación y capacitación, lo que contribuye a la profesionalización de los policiales.
2. El uso de la fuerza debe estar subordinado al poder y a la función de policía, dado que es actividad material y no jurídica.
3. Fortalecer la cercanía del policía con la ciudadanía, debiendo actuar el uniformado como gestor y promotor de convivencia y sin limitarse a la protección física de los ciudadanos. Este rol de mediador es fundamental para transformar la visión del policía represivo o autoritario que hoy impera en algunos grupos sociales. Lo que se busca es que el policía sea visto como un ciudadano más, con las mismas condiciones que los otros, a fin de asegurar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana con la asignación de responsabilidades en un área específica, potencializando el conocimiento y accionar policial a través de un modelo integral de servicio de policía.
4. Superar las limitaciones que se han identificado en cuanto al servicio, convirtiéndolas en oportunidades de mejora en ámbitos como la capacidad institucional, el fortalecimiento tecnológico, y la actitud de servicio y cercanía de los uniformados con la ciudadanía.

5. La Policía Nacional, debido a la injerencia en todos los aspectos de la criminalidad, permanecerá vinculada directamente en la lucha contra la insurgencia y el narcotráfico o la combinación de ambos fenómenos, pero siempre sin olvidar la misionalidad principal del servicio policial con enfoque preventivo respecto a la regulación de los comportamientos sociales, para lo cual se hace necesaria la estricta aplicación del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, que establece los mecanismos, medios de policía y medidas correctivas para garantizar el cumplimiento de los deberes y las obligaciones ciudadanas en materia de convivencia.
6. Establecer estrategias de colaboración y participación ciudadana, con interacción, transparencia, eficacia, y más y mejores servicios, a fin de conseguir el fortalecimiento de la confianza y la cercanía con la ciudadanía.
7. La Policía Nacional debe continuar con la naturaleza y las funciones que tiene actualmente, perteneciendo al Ministerio de Defensa, ajustando su estructura y mejorando las debilidades que se han identificado, para lo cual se hace necesario fortalecerla, incrementar el pie de fuerza, con un modelo de seguridad propio de la situación colombiana en cuanto a los diferentes actores generadores de delincuencia en general, que requieren de transformaciones profundas y mejoramiento de la convivencia ciudadana, situación que se considera la más conveniente y viable de acuerdo con la realidad delincencial.
8. Las soluciones a la problemática identificada en la ejecución del sistema penal acusatorio se deben producir con la intervención activa de todas las partes e instituciones que tienen participación y la Policía Nacional debe identificar sus propias debilidades y aportar alternativas de solución para que haya una justicia pronta y eficaz.

Referencias

- Acore. (7 de julio de 2022). *¿La Policía Nacional de Colombia puede salir del Ministerio de Defensa?* Recuperado de: <https://www.acore.org.co/26660/lapolicia-nacional-de-colombia/>
- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.* (24 de noviembre de 2016).
- Ámbito Jurídico. (10 de diciembre de 2021). *Sistema penal acusatorio: ¿llegó la hora de una reforma?* Recuperado de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/sistema-penal-acusatorio-llego-la-hora-de-una-reforma>
- Ardila, C. A.; Hernández, J. A.; Jiménez, J.; Maldonado, C. A.; Pacheco, J. S.; Ramírez, G. y Rosas, C. (2022). *Aporte a la verdad: contexto de la Fuerza Pública para la memoria histórica.* Bogotá: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda.
- Bejarano González, V. I. (2010). *Análisis de los diferentes actores y factores de poder que influyeron en la toma del Palacio de Justicia* (monografía de grado en Politología). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá.
- Bello Montes, C. (2008). La violencia en Colombia: análisis histórico del homicidio en la segunda mitad del siglo XX. *Revista Criminalidad*, 50(1), 79-80.
- Bello Montes, C. (2009). Posconflicto en Colombia: un análisis del homicidio después del proceso de desmovilización de los grupos de autodefensa. *Revista Criminalidad*, 51(1), 163-177. Recuperado de: [https://www.policia.gov.co/revista/volumen-51\(1\)](https://www.policia.gov.co/revista/volumen-51(1)).
- Camacho Guizado, Á. (1993). La reforma de la Policía: realidades inmediatas y objetivos estratégicos. *Análisis Político*, 19, 50-62.
- Casas Dupuy, P. (2005). *Reformas y contrarreformas en la Policía colombiana.* Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Congreso de la República de Colombia. (19 de noviembre de 1982). *Ley 35 de 1982, por la cual se decreta una amnistía y se dictan normas tendientes al restablecimiento y preservación de la paz.*
- Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 1998). *Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los*

numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. (29 de julio de 2016). *Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía y Convivencia*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/ley-1801-codigo-nacional-policia-convivencia.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (30 de diciembre de 2021). *Ley 2179 de 2021, por la cual se crea la categoría de Patrulleros de Policía, se establecen normas relacionadas con el régimen especial de carrera del personal uniformado de la Policía Nacional, se fortalece la profesionalización para el servicio público de policía y se dictan otras disposiciones.*

Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2022). *Ley 2197 de 2022, por medio de la cual se expide el estatuto disciplinario policial.*

Congreso de la República de Colombia. (25 de enero de 2022). *Ley 2196 de 2022, por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones.*

Congreso Nacional de Chile. (1990). *Ley 18961, Ley Orgánica Constitucional de Carabineros*. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30329&idParte=&idVersion=>

Constitución Política de Colombia. (1991). Recuperada de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional. (5 de agosto de 1996). *Sentencia C-341*. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Diccionario de Doctrina Policial. (26 de noviembre de 2008). *Concepto de policía*. Recuperado de: <http://dicionariododoctrinapolicial.blogspot.com/2008/11/concepto-de-polica.html>

Dirección General de la Policía Nacional. (12 de abril de 2019). *Directiva Administrativa Transitoria 019 del 12 de abril de 2019*.

Dirección General de la Policía Nacional. (17 de septiembre de 2019). *Resolución 3948 de 2019, por la cual se expide el Manual del Sistema de Gestión Integral de la Policía Nacional y se deroga una resolución*.

Duffort, P. (2013). Las políticas desarrollistas de Alberto Ruiz Novoa a principios de 1960: ¿se podría haber evitado medio siglo de guerra? *Estudios de Seguridad y Defensa*, 8(16), 29-44.

- El Nuevo Siglo. (7 de junio de 2021). *Para muchos es mejor que la Policía siga adscrita al Mindefensa*. Recuperado de: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/07-07-2021-para-muchos-es-mejor-que-la-policia-siga-adscrita-al-mindefensa>
- El Tiempo. (2 de enero de 1979). *Concluyentes pistas para desbaratar al M-19*. Recuperado de: <https://news.google.com/newspapers?nid=N2osnxbUuuUC&dat=19790102&printsec=frontpage&hl=es>
- El Tiempo. (4 de enero de 1979). *Hallan “cárcel de pueblo”, asesinado Nicolas Escobar S*. Recuperado de: <https://news.google.com/newspapers?nid=N2osnxbUuuUC&dat=19790102&printsec=frontpage&hl=es>
- El Tiempo. (6 de enero 1979). *Cae cargamento del M-19 en una humilde vivienda*. Recuperado de: <https://news.google.com/newspapers?nid=N2osnxbUuuUC&dat=19790102&printsec=frontpage&hl=es>
- El Tiempo. (17 de enero de 1979) *Recuperaron la mayor parte de armas hurtadas del Cantón Norte*. Recuperado de: <https://news.google.com/newspapers?nid=N2osnxbUuuUC&dat=19790102&printsec=frontpage&hl=es>
- El Tiempo. (23 de enero de 1979) *Continúa la búsqueda de las armas hurtadas*. Recuperado de: <https://news.google.com/newspapers?nid=N2osnxbUuuUC&dat=19790102&printsec=frontpage&hl=es>
- Embajada de Estados Unidos en Colombia. (25 de junio de 2021). *La ONDCP publica datos sobre el cultivo y la producción de coca en la región Andina*. Recuperado de: <https://co.usembassy.gov/es/la-ondcp-publica-datos-sobre-el-cultivo-y-la-produccion-de-coca-en-la-region-andina/>
- Fiscalía General de la Nación. (2021). *Estadística de noticias criminales*. Recuperado de: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticia-criminal/>
- GI-TOC [Global Initiative Against Transnational Organized Crime]. (2021). *Índice global de crimen organizado 2021*. Recuperado de: <https://ocindex.net/assets/downloads/global-ocindex-report-spanish.pdf>
- Gómez Hurtado, Á. (25 de octubre de 1961). *Intervención ante el parlamento*.
- Gutiérrez López, C. A. (2017). Ruta 7921: la clave para diseñar el cambio. *Analectas de Doctrina OFPLA CENPO*, 3(4), 10-11.
- Kelling, G. L. y Wilson, J. K. (Marzo de 1982). Broken Windows, the police and neighborhood safety. *Atlantic Monthly*. Recuperado de: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>

- Leal Buitrago, F. (2018). Militares y construcción de paz en la Colombia actual. *Nueva Sociedad*, 278. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/militares-y-construccion-de-paz-en-la-colombia-actual/>
- Llorente, M. V.; Ortiz, R. y Urrutia, N. (2008). *Policía Nacional Una Fuerza para la Consolidación. Textos Fundación Ideas para la Paz*, (34), 4.
- Macías, A. y Bayona, J. (2019). *La Unidad Policial para la edificación de la paz y su modelo organizacional comunitario para la construcción de paz en Colombia*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia. <http://dx.doi.org/10.22335/rlct.978-958-52080-4-9>
- Medina, J. (4 de mayo de 1985). Mindefensa: guerrilla se arma y se reorganiza. *El Tiempo*, pp. 1A, 8A.
- Medina, M. (1984). *La protesta urbana en Colombia*. Bogotá: Editorial Aurora.
- Ministerio de Defensa Nacional. (13 de enero de 1995). *Decreto 132 de 1995, Por el cual se desarrolla la carrera profesional del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional*.
- Ministerio de Defensa Nacional. (25 de mayo de 1994). *Directiva Permanente 018 de 1994, ordena la reestructuración interna de la Oficina de Derechos Humanos y la creación de dependencias análogas en las Fuerzas Militares*.
- Ministerio de Defensa Nacional. (5 de mayo de 1995). *Directiva Permanente 024 de 1995, desarrolla la política gubernamental en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario para el sector Defensa*.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2000). *Directiva Permanente 011 de 2000, refuerza la política pública, determinando las competencias y responsabilidades de las diferentes instancias comprometidas con los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario*.
- Ministerio de Defensa Nacional. (14 de septiembre de 2000). *Decreto 1791 de 2000, por el cual se modifican las normas de carrera del personal de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional*.
- Ministerio de Defensa Nacional. (13 de enero de 2003). *Decreto 049 de 2003, por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional*.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2005). *Directiva Permanente 24 MDN-DDHH-775 de 2005, reitera que la observancia tanto de los derechos humanos como del Derecho Internacional Humanitario*.

- Ministerio de Defensa Nacional. (2008). *Directiva Permanente 25 MDN-DDHH-725 de 2008, por la cual se ordenó a la Fuerza Pública implementar un sistema de recepción de quejas por hechos que presuntamente involucren la participación de sus miembros.*
- Ministerio de Defensa Nacional. (2010). *Directiva Permanente 13 MDN-DDHH-725 de 2010, en la que el Ministro de Defensa requirió a los comandantes de fuerza para que se fortalezca la calidad del diálogo entre el Comité Internacional de la Cruz Roja y las unidades militares.*
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011). *Directiva Permanente 7 MDN-DDHH-725 de 2011, que implementó un sistema de monitoreo de casos e impartió medidas para luchar contra la impunidad.*
- Ministerio de Defensa Nacional. (30 de abril de 2022). *Decreto 669 de 2022, por el cual se modifican y adicionan los decretos 1091 de 1995, 4433 de 2004 y 1858 de 2012 para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, y se dictan otras disposiciones.*
- Ministerio de Defensa Nacional. (s.f.). *Directivas derechos humanos.* Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Asuntos_de_Interes/Derechos_Humanos/docs_nweb/Directivas_DDHH.pdf
- Ministerio de Defensa, Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional. (Febrero de 2022). *Informe Derechos Humanos y Fuerza Pública 2021.* Bogotá: Ministerio de Defensa. Recuperado de: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/InformeDDHH2022.pdf?fbclid=IwAR1NbTHX->
- Ministerio de Justicia. (s.f.). *Policía: poder, función y actividad.* Recuperado de: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/conexion-justicia/Documents/LineamientosGuiasDocumentos/Policia%20poder%2C%20funcio%CC%81n%20y%20actividad.pdf>
- Páez, C. (2012). Cuatro décadas de guerra contra las drogas ilícitas: un balance costo-beneficio. *Análisis Latinoamericano*, 4. Centro de Pensamiento Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Policía Nacional de Colombia. (1994). *Directiva Transitoria 59 1994, por la cual se crea la Oficina de Derechos Humanos de la Policía Nacional.*
- Policía Nacional de Colombia. (2010). *Estrategia Institucional para la Seguridad Ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC).* Bogotá: Imprenta Nacional.

- Policía Nacional de Colombia. (2015). *Resolución 00223 del 29 de enero de 2015, por la cual se adopta las definiciones y el Marco Estratégico Institucional 2015-2018 de la Policía Nacional.*
- Policía Nacional de Colombia. (22 de abril de 2016). *Resolución 1710 de 2016, por la cual se crea la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP), se define su estructura orgánica, se determinan sus funciones y se dictan otras disposiciones.*
- Policía Nacional de Colombia. (2017). *Modelo de construcción de paz de la Policía Nacional.* Bogotá: Policía Nacional de Colombia.
- Policía Nacional de Colombia. (19 de enero de 2018). *Resolución 229 de 2018, por la cual se modifica parcialmente la estructura orgánica interna de la Subdirección General de la Policía Nacional y se define la estructura interna de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP), se determinan sus funciones y se dictan otras disposiciones.*
- Policía Nacional de Colombia. (2021). *Informe Hablemos de Policía 2021.* Recuperado de: <https://Transformacion.policia.gov.co/hablemos-de-policia/>
- Presidencia de la República de Colombia. (10 de julio de 1953). *Decreto 1814 de 1953, por el cual se incorpora a las Fuerzas Armadas el Cuerpo de Policía Nacional.*
- Presidencia de la República de Colombia. (24 de diciembre de 1965). *Decreto 3398 de 1965, por el cual se organiza la defensa nacional.*
- Presidencia de la República de Colombia. (6 de septiembre de 1978). *Decreto 1923 de 1978, por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados.*
- Presidencia de la República de Colombia. (29 de julio de 1983). *Decreto 2137 de 1983, por el cual se reorganiza la Policía Nacional.*
- Presidencia de la República de Colombia. (19 de abril de 1989). *Decreto 815 de 1989, por el cual se suspenden algunas normas incompatibles con el estado de sitio*
- Presidencia de la República de Colombia. (25 de enero de 2022). *Decreto 113 de 2022, mediante el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional.*
- Presidencia de la República de Colombia. (30 de abril de 2022). *Decreto 668 de 2022, por el cual se fijan los regímenes especiales en materia salarial, prestacional,*

pensional y de asignación de retiro para el personal de Patrulleros de Policía de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones.

Sánchez, G. (2009). *Colombia. Violencia y democracia. Comisión de Estudios sobre la Violencia*. Bogotá: La Carreta Política.

Semana. (6 de julio de 2022). *¿Qué cambia si la Policía Nacional sale del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior o al “Ministerio de la Paz”?* Recuperado de: [Semana.com/semana-tv/vicky-en-semana/articulo/que-cambia-si-la-policia-nacional-sale-del-ministerio-de-defensa-al-ministerio-del-interior-o-al-ministerio-de-la-paz/202203/](https://www.semana.com/semana-tv/vicky-en-semana/articulo/que-cambia-si-la-policia-nacional-sale-del-ministerio-de-defensa-al-ministerio-del-interior-o-al-ministerio-de-la-paz/202203/)

Uribe Alarcón, M. V. (1992). *Limpiar la tierra. Guerra y poder entre esmeralderos*. Bogotá: CINEP.

Urrejola, J. (25 de noviembre de 2019). La cronología del estallido social de Chile. *Deutsche Welle*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/la-cronolog%C3%ADa-del-estallido-social-de-chile/a-51407726>

Urueña-Sánchez, M. y Dermer-Wodnicki, M. (2020). La estrategia contrainsurgente en el conflicto armado colombiano desde el realismo defensivo (1962-1966). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(2), 43-56. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/927/92764665004/html/>

La reestructuración de la inteligencia y su incidencia estratégica para la seguridad nacional

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.09>

*Carlos Ernesto Marmolejo Cumbe**
*Jesús Eduardo Moreno Peláez***

Introducción

El siglo XXI ha marcado una transformación sustancial para el entendimiento y ejercicio de la inteligencia en el mundo. La antigua práctica del paradigma de la información ‘clasificada’ sin explicación del trabajo de las agencias de inteligencia y las consecuencias de sus acciones ahora son parte del pasado y esto no es distinto para la inteligencia de defensa, ya que hoy se exige a todos los organismos de inteligencia rendir cuentas de su labor. Por ello, la que conocemos en el presente siglo como inteligencia de defensa está enfocada en combatir el terrorismo por medio de la militarización. Este cambio de paradigma nacido en la Guerra Fría llegó a su fin en 2001 con el atentado a las Torres Gemelas y no solo tocó a las agencias de inteligencia, sino también al espacio de la inteligencia militar, hoy llamada de defensa, como una forma de limitarla a su área de investigación.

* Brigadier General del Ejército en actividad. Durante su carrera se ha capacitado en los diferentes ámbitos, es paracaidista, empacador, profesor militar, instructor de armamento y tiro. Se ha desempeñado en cargos de mando correspondientes a un oficial de Infantería y ha ocupado otros de gran importancia, tales como comandante de la Vigésima Sexta Brigada y comandante del Comando de Apoyo para las Operaciones Urbanas. Contacto: marmolejoc@esdeg.edu.co.

** Teniente coronel de la reserva activa del Ejército Nacional. Alumno de Doctorado en Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra de las FF. MM. de Colombia, magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra de las FF. MM. de Colombia, magíster en Inteligencia Estratégica de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia BG. Contacto: jesus.moreno@esdeg.edu.co.

El once de septiembre marcó un antes y un después, aunque parezca contradictorio, debido a los nuevos requerimientos en inteligencia por parte de los gobiernos estadounidenses luego de este histórico acontecimiento en materia de seguridad nacional. En el caso de Colombia, fue precisamente la puesta en marcha de la Ley Patriota (Patriot Act) (The White House, 19 de abril de 2004), lo que abrió el debate de la protección de los derechos individuales de la ciudadanía y la actividad de inteligencia. En este mismo sentido, la Unión Europea ha tomado decisiones que han puesto freno a la actividad de inteligencia en materia de recolección de datos de la ciudadanía y que eran justificados con el fin de ‘prevenir’ el terrorismo dentro y en los límites de las fronteras del bloque común europeo.

Hoy, ese espacio gris donde ‘todo estaba permitido’ bajo la premisa de la seguridad nacional deja de ser un área en la que no se pueden pedir cuentas al Estado por lo que se ha hecho, en especial cuando esto cause un perjuicio en los derechos de quienes afirman haber sido afectados por excesivas acciones de inteligencia. La regulación para esta materia puede analizarse en el ejemplo de la Patriot Act, que es efectivamente

La puesta en práctica de la respuesta tipo político-jurídica y buscó solucionar especialmente dos problemáticas que obstruían un eficiente desarrollo de la estrategia contraterrorista: 1) una correcta aplicación de la ley, es decir, proporcionar herramientas legales que permitieran garantizar la seguridad del país ante un enemigo difuso, confuso y muy resiliente; 2) mejorar las capacidades de interagencialidad entre las diferentes agencias de inteligencia, y desarrollar mejores capacidades para compartir la información con el fin de agilizar las respuestas a posibles ataques (Zapata, 2018, p. 33).

A pesar de esto, la evolución y clasificación de los grupos rebeldes a grupos terroristas tras 2001, los nuevos repertorios de poder y violencia de estos grupos, además de la evolución en materia de amenazas, obligó al Estado a mejorar en materia de inteligencia militar para enfrentar el nuevo desafío. En Colombia se presentó a finales del siglo XX un salto a la reestructuración con el Comando de Inteligencia del Ejército mediante Disposición Transitoria No. 5 del 19 de mayo de 1995, que ordenó la conformación del Batallón de Inteligencia No. 6 (BITE 6) para tratar la nueva necesidad estratégica (Solano, 2014). Este es quizá el inicio de la reestructuración que definió el futuro de la inteligencia militar en Colombia y lo que abrió el camino hasta la reestructuración vigente.

Con base en el anterior contexto, el presente trabajo se propone presentar y analizar las características de la reestructuración de la inteligencia militar en Colombia y cómo esto posee una incidencia estratégica en la seguridad nacional del país. La metodología empleada es de enfoque descriptivo y análisis documental, enfocada en los manuales del Ejército Nacional, principalmente los manuales de inteligencia y de datos históricos, donde se emplearon y se pusieron a prueba los elementos de la inteligencia militar en el país.

Efectos en la reestructuración de la inteligencia y su incidencia estratégica para la seguridad nacional

Hablar de ‘seguridad nacional’ desde el prisma de un concepto sólido y que sea empleado por el Estado colombiano para adherirlo a su estrategia de seguridad, es de una importancia compleja teniendo en cuenta la complejidad de los asuntos políticos actuales. No ha sido una tradición en los diferentes gobiernos colombianos en la era republicana el uso de este concepto como base para la protección del Estado mismo. Por lo menos, no lo ha sido como en otros países donde el concepto es tradición inquebrantable como, por ejemplo, los Estados Unidos. De esta forma,

El concepto de seguridad nacional en Colombia ha tenido una construcción difusa e irregular. De tal manera, los enclaves asociados al conflicto permitieron una configuración distorsionada sobre el estadio de seguridad en el país generando dinámicas complejas sobre la doctrina, la noción y las políticas con base en la seguridad (Badrán y Niño, 2020, p. 105).

La construcción doctrinal desde la perspectiva castrense ha estado basada en amenazas internas mayormente sobrevenidas del conflicto armado colombiano, pero no ha existido como Estado una compilación de variables con sentido académico que indiquen que el país históricamente se hubiera preocupado por la construcción del concepto y de su aplicación como política de Estado encaminada a la materialización de una doctrina inamovible, a pesar de los cambios de gobiernos que se han sucedido en el país. La doctrina en materia de inteligencia militar en Colombia no es amplia y ello hace que sus antecedentes no sean extensos en el tiempo, de tal manera que podemos afirmar que esta tiene su desarrollo más importante en el siglo XXI.

La reestructuración en materia de inteligencia militar en el siglo XXI para Colombia ha tenido resultados positivos, como lo registran los éxitos obtenidos con las operaciones militares que debilitaron la ofensiva de los grupos al margen de la ley que hasta finales del siglo XX llegaron a ejercer un fuerte poder criminal en extensas zonas del país. Fue a partir del año 2001, en el gobierno de Andrés Pastrana Arango, cuando los éxitos operacionales se materializaron. Posteriormente, con el fortalecimiento y la modernización del Ejército Nacional en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, llegó la mayor cantidad de éxitos en este sector bajo el concepto de la Política de Seguridad Democrática, cuya naturaleza estaba proyectada en esencia a la salvaguardia de la seguridad nacional.

El concepto de seguridad nacional maneja una considerable complejidad. Para Holmes (2015), la seguridad nacional puede considerarse como esa salvaguardia de la Nación en su conjunto. Este concepto presenta un orden importante como la protección de la Nación y

su pueblo contra ataques, peligros y amenazas externas mediante el mantenimiento de las fuerzas armadas y la protección de los secretos de estado.

En el caso de Colombia, el concepto de seguridad nacional como política de Estado no es claro, al punto de que se abre un debate sobre si esta existe o no, más allá del trabajo constitucional de las FF. MM. en la protección del territorio nacional, el cual es incuestionable en cualquier ámbito en el que se pueda entender el concepto de seguridad nacional. Ahora bien, en el espectro de los secretos de Estado no participan solo los ejércitos (que tal vez poco lo hacen), ya que estos son más de la competencia de las agencias de inteligencia y los gobernantes en su conjunto pues comprenden información que es invaluable para la supervivencia del Estado y se traducen en la existencia de una política de seguridad nacional.

Efectos de la reestructuración de la inteligencia militar en Colombia

Las transformaciones en materia de inteligencia militar en Colombia han tenido efectos a partir de los avances que en esta materia se han conseguido. Dichos efectos han sido posteriores a operaciones militares exitosas llevadas a cabo en el siglo XXI y que consolidaron esta capacidad dentro de la fuerza. Para lograr efectos positivos en materia de la reestructuración de la inteligencia militar en Colombia ha sido necesaria la efectividad de la capacidad en el cumplimiento de la misión. En este sentido, encontramos la reestructuración más reciente desarrollada en el *Manual Fundamental de Referencia del Ejército 2-0*. Para el Manual:

El propósito de la inteligencia y la contrainteligencia es apoyar al comandante y al estado mayor/plana mayor en el entendimiento de la situación sobre amenazas, terreno y clima y consideraciones civiles. Esta apoya el planeamiento, la preparación, la ejecución y la evaluación de las operaciones. Los líderes de inteligencia y contrainteligencia deben cerciorarse de que la FCG [funciones de conducción de la guerra] Inteligencia se realice de manera efectiva y eficiente. Ellos son los principales asesores del comandante en el uso y la dirección de los MRI [medios de recolección de información]. Además, los analistas de inteligencia y contrainteligencia apoyan a los comandantes y al estado mayor/plana mayor con el análisis y la producción de inteligencia y contrainteligencia oportunas, relevantes, completas y predictivas. Es decir, los productos de inteligencia y contrainteligencia deben ser ajustados a las necesidades específicas de estos (Ejército Nacional de Colombia, 2017b, p. 32).

De igual forma que se presentan los elementos y la estructuración necesaria para la aplicación de la inteligencia militar, también se desarrollan ciertos elementos o características claves en apoyo a la estructuración de la inteligencia efectiva, los cuales pueden comprenderse en la tabla 1.

Tabla 1. Características de la inteligencia efectiva

Exactitud	La inteligencia proporciona a los comandantes una imagen exacta, equilibrada, completa y objetiva de la amenaza y otros aspectos del ambiente operacional. Es decir, en la medida de lo posible, debe identificar con precisión las intenciones, capacidades, limitaciones y disposiciones de tales amenazas. Además, se debería derivar de múltiples fuentes y capacidades para minimizar la posibilidad de engaño o interpretación errónea, y presentar, cuando sea necesario, evaluaciones alternativas o contradictorias para asegurar el equilibrio y la inteligencia imparcial.
Oportunidad	La inteligencia proporcionada con anticipación apoya las operaciones e impide la sorpresa de las acciones de amenaza. Esta debe fluir continuamente al comandante antes, durante y después de una operación. Las unidades y secciones de inteligencia, las bases de datos y los productos tienen que estar disponibles para desarrollar apreciaciones, tomar decisiones y planear operaciones.
Usabilidad	La inteligencia debe estar en las especificaciones correctas de archivo de datos para la base de datos y la visualización. La facilidad de uso favorece el análisis, la producción de inteligencia, la integración del producto en el personal y el uso dentro de las operaciones.
Completa	Los <i>briefings</i> y productos de inteligencia transmiten todos los componentes necesarios para ser lo más completos posible.
Precisión	Los <i>briefings</i> y productos de inteligencia proporcionan el nivel requerido de detalle y complejidad para responder a los requerimientos.
Confiabilidad	La inteligencia evalúa y determina en qué medida la información recolectada y la que se utiliza en los informes y productos de inteligencia es confiable y no está corrupta ni distorsionada. Cualquier preocupación con la fiabilidad de la inteligencia tiene que ser informada de manera inmediata.
Relevancia	La inteligencia y contrainteligencia apoyan los requerimientos del comandante.
Predictiva	La inteligencia informa al comandante acerca de las capacidades y el curso de acción más probable de la amenaza. Las secciones de inteligencia y su personal tienen que anticipar las necesidades de inteligencia del comandante.
Adaptabilidad	La información se comparte y difunde a los usuarios autorizados de acuerdo con los formatos establecidos por los canales de información y protocolos de seguridad. La inteligencia debe apoyar y satisfacer las prioridades del comandante. El personal de las secciones de inteligencia presenta un producto claro y conciso que satisfaga las necesidades del comandante para facilitar el entendimiento del ambiente operacional, la toma de decisiones u otra acción.
Adaptabilidad	La información se comparte y difunde a los usuarios autorizados de acuerdo con los formatos establecidos por los canales de información y protocolos de seguridad. La inteligencia debe apoyar y satisfacer las prioridades del comandante. El personal de las secciones de inteligencia presenta un producto claro y conciso que satisfaga las necesidades del comandante para facilitar el entendimiento del ambiente operacional, la toma de decisiones u otra acción.

Fuente: Ejército Nacional de Colombia (2017b).

La reestructuración llevada a cabo introdujo cambios en la aplicación de la inteligencia, así como en su marco jurídico. Estos cambios generan efectos en el desarrollo de las operaciones militares tendientes a proporcionar inteligencia efectiva y acometer las operaciones bajo el marco legal colombiano, de tal manera que la confianza sea un pilar fundamental no solo dentro de la fuerza sino a nivel de la población que se ve afectada por el desarrollo de las operaciones.

El *Manual Fundamental del Ejército 2-0 Inteligencia*, aprobado según Resolución 1649 del 5 de agosto de 2016 cambia, según se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Modificaciones

1	Este cambio contiene una nueva estructura en la publicación, teniendo en cuenta que se introduce el numeral 2. Marco legal de inteligencia y contrainteligencia.
2	Cambia el término 'capacidades de inteligencia' por 'disciplinas de inteligencia'.
3	Modifica los pasos del proceso de inteligencia.
6	El signo + identifica el nuevo material.
7	La modificación de la estructura del MFE 2-0, cambio 1, no permite remover e insertar páginas.

Fuente: Ejército Nacional de Colombia (2017a).

Tal vez uno de los cambios más significativos y que viene a mejorar la disciplina de cara a la sociedad está en el numeral 1, debido a que trae a colación los efectos sobre la inteligencia en el desarrollo de las operaciones, pues este tema ha sido motivo de controversia en los últimos años. De esta forma, la base de regulación doctrinal de inteligencia para el Ejército Nacional puede sistematizarse en:

[2-2] Los límites y fines de la función de inteligencia y contrainteligencia están descritos en el artículo 4 de la Ley 1621 de 2013.

[2-3] Dicha función estará limitada en su ejercicio al respeto de los Derechos Humanos (DD. HH.) y en el cumplimiento estricto de la Constitución Política, la Ley y el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

[2-4] Ninguna información de inteligencia o contrainteligencia podrá ser obtenida con fines diferentes de:

- Asegurar la consecución de los fines esenciales del Estado, la vigencia del régimen democrático, la integridad territorial, la soberanía, la seguridad y la defensa de la Nación.
- Proteger las instituciones democráticas de la República, así como los derechos de las personas residentes en Colombia y de los ciudadanos colombianos en todo tiempo y lugar —en particular los derechos a la vida y la integridad personal— frente a amenazas, como el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, el secuestro, el tráfico de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, el lavado de activos y otras amenazas similares.
- Proteger los recursos naturales y los intereses económicos de la Nación.

(Ejército Nacional de Colombia, 2017a, pp. 3-4).

Esta regulación traza unos límites y unas funciones que solo a ella se le otorgan, al tiempo que sirve de marco jurídico para la materia. Esta regulación doctrinal es la primera que se construye y es de carácter público, por lo que cualquier ciudadano puede acceder a ella sin dificultad. Anteriormente la inteligencia militar en Colombia se regulaba por el *Manual*

EJC 3-2-1 restringido, denominado *Inteligencia de Combate*, elaborado por la Jefatura de Educación y Doctrina. Este manual contemplaba brevemente que la inteligencia de combate tiene una naturaleza clara de generar conocimiento anticipado de los propósitos e intenciones de las amenazas en las áreas de operaciones (Ejército Nacional de Colombia, 2009).

Por otro lado, del trabajo de inteligencia con calidad se derivan ciertos logros y resultados operacionales que son algunos de los principales hechos materiales que deja el desarrollo y fortalecimiento de la inteligencia. En el caso colombiano, esto se vio reflejado en el éxito de diversas operaciones militares que dieron una ventaja decisiva al Estado en su lucha contra los grupos insurgentes en el país. Las operaciones recogidas, presentadas por CICMHHM y ES-DEG (2016), muestran cómo las FF. MM. han estado fortaleciéndose y han logrado intervenir en aspectos y lugares donde no era posible antes el control del Estado colombiano. Las operaciones a considerar son cinco y se describen a continuación.

Operación Libertad Uno (2003): el debilitamiento del centro de despliegue y estratégico de las FARC-EP frente a la capital de la Nación

Esta operación tuvo como objetivo neutralizar el plan estratégico de las FARC-EP para cercar Bogotá y tomarse el principal centro del orden político del país. En esta operación se da cuenta de los lineamientos gubernamentales y de la voluntad política que guía el accionar de la Fuerza Pública en el país, en tanto se subordina históricamente al poder civil. En este marco de legitimidad se estableció la operación Libertad Uno que, como todas las operaciones militares consecuentes, se adecuó al control objetivo civil.

Operación JM (Jorge Mora) (2003): la desestabilización de las zonas históricas de las FARC-EP

Las victorias de las Fuerzas Militares sobre la insurgencia y la aplicación del Plan Colombia en materia de fortalecimiento de las FF. MM., además del progresivo aumento de su presencia a lo largo del territorio nacional, dieron como consecuencia el desarrollo del Plan Patriota como parte de la Política de Seguridad del primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Bajo estos lineamientos, los departamentos donde la Operación Jorge Mora (JM) se adelantó fueron Caquetá, Guaviare, Meta y zonas enmarcadas en el suroriente del país. En estos departamentos colindaron los esfuerzos institucionales y militares a fin de recuperar para el Estado colombiano este territorio neurálgico de la fuerza insurgente, no solo con el éxito del control territorial sino también apostar más golpes al continuo debilitamiento de las estructuras armadas ilegales de la zona.

Operación Camaleón (2010): el rescate de 12 años de infierno

El departamento del Guaviare, ubicado en el suroriente del país, se ha constituido como una zona estratégica para la retaguardia del grueso de fuerzas insurgentes. Guaviare está dividido en cuatro municipios: San José, Calamar, El Retorno y Miraflores, los cuales se han convertido en regiones de control criminal y de economía ilegal, como la producción de narcóticos. Esta retaguardia fue asaltada por las FF. MM. para la liberación de secuestrados en el corazón del área de operaciones de las FARC-EP. Esta operación liberó miembros de la Fuerza Pública que habían estado secuestrados desde la denominada toma de Mitú, en 1998.

Operación Sodoma (2010): constancia sin límites contra los altos cabecillas de las FARC-EP

La comprensión y la identificación de los objetivos que pretendía la guerrilla de las FARC-EP, enfocados en un proceso de desestabilización del gobierno y de acuerdos de cómo obtener una toma del poder nacional, como de la puesta en marcha de acciones de violencia que adelantaron en cabeza de figuras tales como las de Mono Jojoy, genera los cimientos necesarios para la consolidación de la Operación Sodoma, la cual permitió al Estado colombiano generar un golpe decisivo a elementos que tomaban decisiones dentro del estado mayor insurgente. La información que fue empleada para esta operación y el conocimiento de los cabecillas de la organización, facilitaron los golpes y el control de las zonas ocupadas por sus fuerzas de seguridad.

Operación Odiseo (2011): el liderazgo y la moral del enemigo como meta final Guillermo León Sáenz, alias ‘Alfonso Cano’: legítimo blanco de alto valor

La Fuerza Pública llevaba tiempo haciendo un ejercicio de análisis de información para identificar las limitaciones y los alcances operacionales del prontuario del líder insurgente Alfonso Cano, cuya localización eran las zonas rurales de los municipios entre Suárez y Morales, en el departamento del Cauca. El accionar guerrillero bajo su mando hace que pueda observarse dos aspectos a resaltar: primero, que los núcleos de poder representados en Cano y sus hombres significaron una serie de amenazas a la integridad nacional y el orden constitucional, por lo cual debieron ser intervenidos por la seguridad del Estado colombiano; segundo, este tipo de operaciones no responden a intereses políticos y/o ideológicos, sino al acatamiento legal de la Constitución nacional, que debe garantizar la protección de los civiles y la paz del territorio nacional.

Consideraciones generales en el desarrollo de la inteligencia en Colombia

En el transcurso del siglo XIX, Reino Unido y Francia eran las potencias de referencia en materia de inteligencia por su experiencia en las guerras europeas, las cuales hicieron que desarrollaran esta capacidad a niveles que posteriormente sirvieron de punto de partida a otros países como Estados Unidos, que durante la guerra de independencia aprende las prácticas de inteligencia militar de los propios adversarios y de sus aliados franceses.

De esta manera, podemos considerar que la inteligencia militar se desarrolla con base suficiente de:

La recopilación de información por parte de los comandantes sobre el enemigo y el entorno del campo de batalla al que deben enfrentarse ha existido desde los comienzos de los ejércitos y de las guerras. Sin embargo, el surgimiento de organizaciones profesionales de inteligencia militar y la definición de las funciones que desempeñaron más apropiadamente son desarrollos comparativamente recientes. Hasta el siglo XIX, la inteligencia militar se practicaba únicamente en tiempos de guerra, los métodos de recolección eran elementales y la conducta de la inteligencia militar se consideraba una función de mando, que cualquier oficial profesional podía desempeñar. Además, los comandantes tendían a ser escépticos acerca de la confiabilidad de la información que recibían de espías, exploradores y sus propias tropas. En su monumental tratado sobre la guerra, Clausewitz solo comentó que muchos informes de inteligencia en guerra son contradictorios, aun mas son falsos, y la mayoría son intempestivos (Finnegan, 1998, p. 3, traducción propia).

Sin embargo, sobre esta disciplina encontramos que casi toda la literatura acerca de los antecedentes parte del siglo XX, en la Primera Guerra Mundial, aunque allí se debe hacer claridad en cuanto a la aparición de la inteligencia civil y las agencias de inteligencia, por lo que cuando hablamos de historia y antecedentes de inteligencia militar, debemos remitirnos al siglo XIX. Por su parte, en el siglo pasado el personal que se empleaba para labores de recolectar información era reclutado durante el período de guerra, siendo licenciado al término de esta. La inteligencia estratégica siempre estuvo presente en el campo de batalla al lado de la inteligencia de combate o táctica en la guerra y en la conducción de los Estados, por lo que nunca antes había adquirido una importancia tal como en los últimos años de este siglo, precisamente en un contexto estratégico con la aparición de la tecnología penetrando desde grandes alturas, desde el subsuelo, desde las fronteras terrestres, hasta en la captación de información al interior de los edificios de gobierno y residencias, de manera que los conceptos estratégicos se consolidaron en los tres niveles hoy conocidos (Ministerio de Defensa, 2002).

En este orden de ideas, es necesario apreciar que:

Colombia fue el primer país en consolidar el Arma de Inteligencia en Latinoamérica, mediante la creación de un cuerpo de apoyo que oficializó su funcionamiento desde 1991, con la misión de producir inteligencia a través de la combinación de esfuerzos para obtener información y garantizar la seguridad y defensa nacional, tanto a nivel táctico como estratégico en medio de un contexto inquietante por el fortalecimiento de la concepción bélica a nivel internacional y el auge de la violencia al interior del país (López, 2018, p. 47).

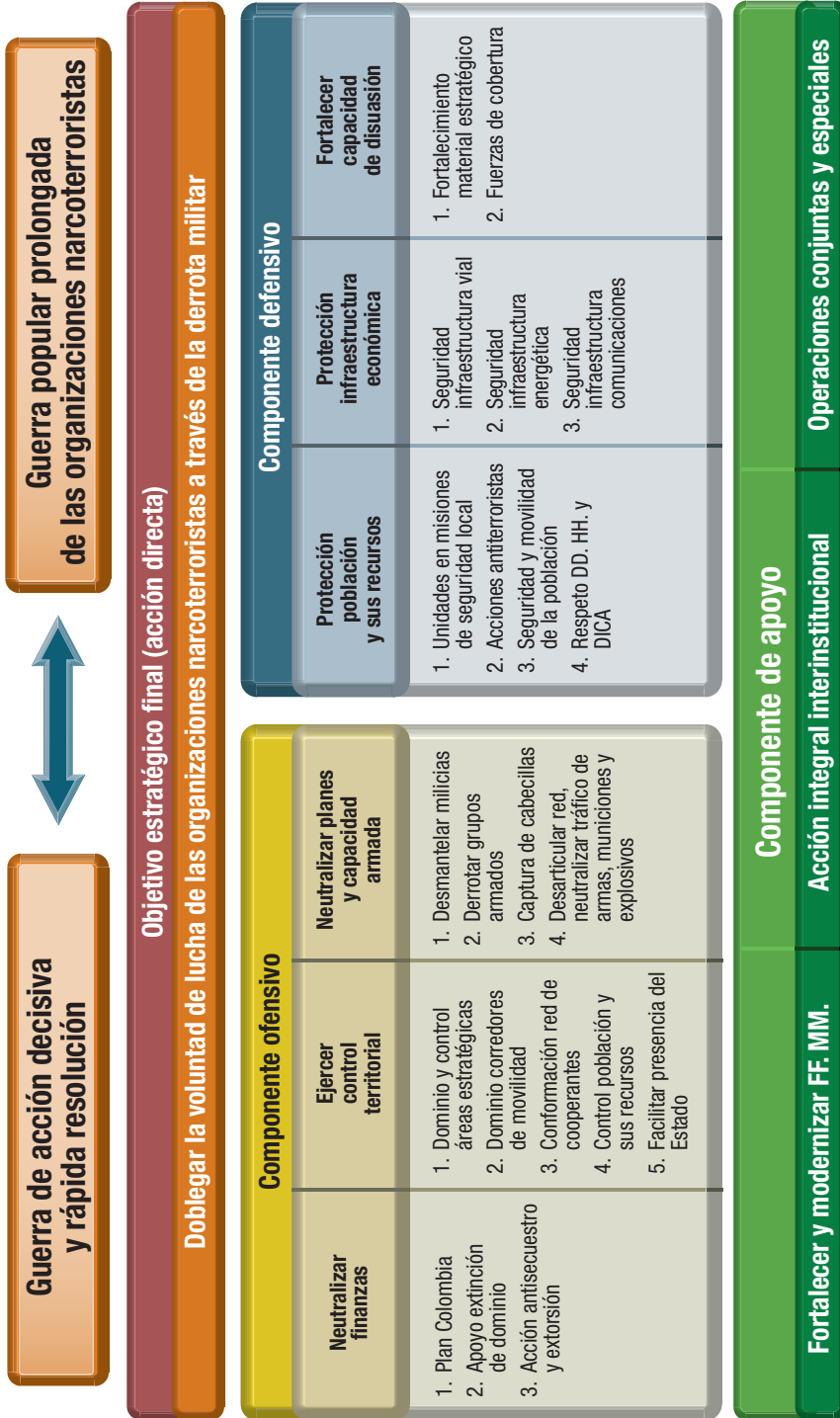
Sin embargo, en materia de inteligencia no se encuentran datos precisos que lleven a concluir que Colombia empleó de base su inteligencia en un modelo concreto o más allá que el estadounidense. Colombia evolucionó rápido en esta materia durante el siglo XX, no se puede precisar un modelo evolutivo a diferencia de Estados Unidos. La evolución basada en antecedentes de inteligencia sigue siendo un sector sensible para los Estados, por lo que los antecedentes de Colombia deben tratarse de manera cuidadosa y analizar los eventos en que se han dado grandes saltos cualitativos en la materia, como por ejemplo la guerra de Corea, que nos presentó una avanzada doctrinal y más especializada que daría una idea al país de los retos a enfrentar en el contexto estratégico de la Guerra Fría (Mejía, Meza, Rodríguez, Saavedra y Ucrós, 2019).

Sin duda, la participación en la guerra de Corea fue fundamental para el Ejército colombiano, al ser un punto de inflexión en su naturaleza y la inteligencia de la fuerza. Posterior a la guerra, ocurrió en Colombia lo que es considerado 'ordinario' en estos casos de tiempos de paz, cuando se reestructuran los pilares y, en ocasiones, las capacidades de los ejércitos. Con el cambio de doctrina apoyado en Estados Unidos, que en aquel momento reestructuró su inteligencia militar, Colombia con el apoyo de asesores estadounidenses, se centró en su propia reestructuración en este campo. De esta manera, la inteligencia suele reestructurarse no solo en acontecimientos de esta naturaleza de cese bélico, sino también cuando ocurren grandes fracasos o mutan los tipos de amenaza de un Estado.

Plan Patriota

El Plan Patriota fue tal vez la operación militar más amplia en tiempo que el Estado colombiano con sus Fuerzas Militares y de Policía ha llevado a cabo. Creado en el año 2002 apenas iniciar el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y ejecutado hasta 2007, se creó por la necesidad de impedir que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) que entonces contaba con cerca de 22.000 integrantes, no tomara bajo su poder la totalidad del territorio nacional. El grupo revolucionario incrementó su expansión territorial durante el gobierno anterior, gracias al poder que le otorgó la llamada 'zona de distensión', por lo que el control territorial fue columna vertebral del plan.

Figura 1. Estrategia militar aplicada al Plan Patriota



Fuente: Mora, 2008, p. 18.

Este plan estudió al detalle los logros operacionales de los grupos insurgentes en los últimos años, por lo que fue una especie de desmantelamiento de ese carácter clandestino, hermético, cerrado y de difícil acceso, debido a la imposibilidad de penetrar en la cúpula de las FARC-EP para poder desentrañar sus debilidades, lo que, sin duda, se consiguió. En materia de neutralización de la cúpula del grupo insurgente, los logros no solo se dieron durante el tiempo que duró en ejecución el Plan Patriota, ya que estos sucedieron en años posteriores hasta lograr por primera vez llegar a un histórico, culminando con la eliminación en 2008 en Sucumbíos (Ecuador) de alias Raúl Reyes. Sin un trabajo de inteligencia efectiva, este objetivo no habría podido ser conseguido pues el enemigo fue estudiado y, con ello, reestructurado su concepto.

La identificación del enemigo en términos de narco-guerrillero en Colombia llevó por su parte a la modificación de la concepción de amenaza que podía poner en riesgo la seguridad nacional, lo que resultó en una transformación a los objetivos de la inteligencia militar y a su relación con otras entidades encargadas de la defensa nacional, ya que si bien las guerrillas continuaban siendo el adversario principal, el espectro se ampliaba al introducir a quienes se relacionaban con los anteriores por medio del narcotráfico (Karakalpakis, 2014, p. 38).

El Plan Patriota obedeció, entre otras cosas, a esa larga espera de la toma de decisiones por parte de un Ejecutivo que tuviera la voluntad política de recuperar el territorio nacional después de cuatro años de desidia, en los que a las FF. MM. se les pidió que bajaran los brazos en aras de la paz. Para ese entonces, el territorio llamado ‘zona de despeje’ se convirtió en un estado paralelo donde el Estado legítimo no tenía asiento. De allí se derivó un poder sin precedentes por parte de las FARC-EP que después hubo que enfrentar con los recursos del Plan Colombia, que también necesitó una pequeña reestructuración, pues su objetivo no era perseguir el terrorismo hasta que sucedieron los actos terroristas del 11S y Colombia solicitó al gobierno de EE. UU. un giro estratégico dentro de dicho plan que le permitiera usar los recursos para combatir al ‘nuevo’ enemigo.

El Plan Patriota descansó sobre tres pilares fundamentales que mencionaremos, toda vez que creemos deben ser conocidos en aras de recordar cómo fue todo el engranaje que llevó a acorralar por primera vez a las FARC-EP:

Primera fase: Alistamiento y despliegue. Definida en el tiempo y el espacio, básicamente consistía en el esfuerzo sostenido que neutralizara la escalada terrorista mientras se completaba el proceso de adquisición, dotación, incorporación y entrenamiento de las Fuerzas. *Segunda fase:* debilitamiento. Se dividía en dos subfases: la primera, acción ofensiva limitada sobre un área seleccionada con el objetivo de liberarla de amenazas narcoterroristas. La segunda, acción ofensiva continuada que lograra tal nivel de debilitamiento que obligara a las FARC a desmovilizarse o negociar con el Gobierno Nacional. Esta parte final de la segunda fase no se limitó en el tiempo. *Tercera fase:* consolidación. Le permitiría al

Gobierno Nacional el desarrollo de las negociaciones, el objetivo militar era contribuir a la desmovilización y garantizar la seguridad y convivencia nacional al término del conflicto (Mora, 2008).

Plan Victoria

Creado como Plan Estratégico de Consolidación y Estabilización Victoria, se diseñó para *estabilizar y consolidar* el territorio nacional, una vez firmado el Acuerdo de Paz con las FARC-EP y una posterior iniciación de diálogos con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Según apreciaciones del general Juan Pablo Rodríguez Barragán, el fin del conflicto armado con las FARC-EP significaría avanzar en un proceso de estabilización y consolidación del territorio nacional y desarrollar estrategias interinstitucionales que permitan mitigar un conjunto de factores que generan inestabilidad e inseguridad. Con base en esto, la principal estrategia integral del Plan Victoria es el control institucional del territorio, al cual se llega con la acción unificada del Estado y el fortalecimiento de la gobernabilidad. De esta manera, el propósito final es la construcción de una paz estable y duradera representada en la convergencia de altos niveles de calidad de vida urbana y rural. Las principales características del plan hacen referencia a la incorporación de conceptos como: áreas de atención prioritaria, estabilización y consolidación, factores de inestabilidad, control institucional del territorio, acción unificada, liderazgo integrado y factores decisivos, entre otros (Dussán, 1 de mayo de 2017).

El Plan Victoria iba concatenado con la consecución de la paz y la estrategia para hacerlo. Mientras se sucedían los diálogos en La Habana y posterior a su finalización, el Ejército se empleó a fondo en la distribución y consolidación de las zonas destinadas por el Gobierno nacional a que los desmovilizados de las FARC-EP esperasen el inicio de la implementación del Acuerdo que ponía fin al conflicto armado interno en el país. De esa forma, se determinaba que el Plan Victoria consolidaba la seguridad en todo el país (Karakalpakis, 2014).

Si bien los planes no han llevado cada uno necesariamente a reestructuración de la inteligencia militar, sí podemos decir que ha habido transformaciones en las políticas gubernamentales con los sucesivos cambios de gobierno. Sin embargo, los diferentes gobiernos se apoyan en los planes para la ejecución de sus políticas de seguridad. Es de anotar que la autoridad civil se ha encargado de que exista una simbiosis entre las FF. MM. y el compromiso de la paz en Colombia.

En el marco de la política del sector de seguridad y defensa colombiano se reconoce el escenario de postacuerdo. Actualmente, el Estado colombiano solo ha firmado el Acuerdo Final de Paz con la guerrilla de las FARC, situación que a luz del Plan Estratégico Militar de Estabilización y Consolidación “Victoria” y “Victoria Plus 6” se reconoce al Ejército de Liberación Nacional (ELN), hasta tanto no firme un Acuerdo de Paz, como un Sistema de Amenaza Persistente (SAP). En otras palabras, las FFMM están en la obligación constitucional de

contrarrestar, a través de una ofensiva militar contundente, las acciones del ELN en contra de la población civil y la seguridad nacional. La directiva permanente No. 15 de 2016 del Ministerio de Defensa de Colombia, ordena a las FFMM la asistencia militar a la Policía Nacional, que a petición de la misma o de la autoridad civil competente, apoye con el uso de la fuerza letal, la lucha contra los Grupos Armados Organizados (GAO), Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) y las estructuras disidentes de las FARC. Lo anterior, en el marco jurídico que otorga del Derecho Internacional Humanitario (DIH) y la Constitución Política de la nación (González, 2018, pág. 77).

Entendiendo que el Ejército, posterior a su transformación, no trabaja por armas, sino por funciones de la guerra (*Manual MFE 3-0*), al determinar la autoridad civil que el conflicto armado interno debe necesariamente finalizar y el Ejército convertirse en pilar de la consecución de la paz, podemos entonces inferir que si hay una reestructuración no es solo en el nivel de la inteligencia, sino en todas las disciplinas que conforman la Fuerza y que la direccionan hacia un mismo horizonte, que no es otro que la paz.

Transformaciones, retos y logros de la estrategia de seguridad y defensa nacionales

Las transformaciones del Ejército de Colombia, a partir del Plan Patriota, se hicieron evidentes, dados los resultados obtenidos por el mismo. El ascenso en calidad y experticia del Ejército Nacional, al punto que hoy día el país cumple con los estándares para haber sido aceptado como socio global dentro de la Alianza Atlántica (OTAN), da cuenta de que efectivamente existe una transformación y que esta ha sido vertiginosa en el tiempo si vemos los resultados en su naturaleza. Ahora bien, en materia de inteligencia, vale destacar resultados como la Operación Jaque en 2008 y la Operación Camaleón en 2010, solo por mencionar algunos. La Ley 1621 de 2013 también trajo una reestructuración dentro de la inteligencia militar colombiana. Esta reestructuración se puede apreciar en la supervisión que se adopta por medio del artículo 18, que determina la supervisión y el control a las actividades de inteligencia:

Artículo 18. Supervisión y Control. Los Inspectores de la Policía o la Fuerza Militar a la que pertenezcan los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contra-inteligencia, deberán rendir un informe anual de carácter reservado tramitado por el conducto regular ante el Ministro de Defensa y con copia a la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contra-inteligencia. Este informe verificará la aplicación de los principios, límites y fines enunciados en esta ley en la autorización y el desarrollo de actividades de inteligencia y contra-inteligencia; la adecuación de la doctrina, los procedimientos y métodos de inteligencia a lo establecido en la presente ley; así como la verificación de los procesos de actualización, corrección y retiro de datos y archivos de inteligencia y contra-inteligencia.

Para ello, estos Inspectores contarán con toda la colaboración de los diferentes organismos, quienes en ningún caso podrán revelar sus fuentes y métodos (República de Colombia, 2013).

Cada plan y cada operación, así como lo atinente a la parte legislativa, han tenido un aporte en la mejora de la inteligencia militar en Colombia. Sin duda, hay retos de acuerdo con la transformación de la amenaza que hacen que pueda haber necesidad de continuar reestructurando esta disciplina con una mirada prospectiva, lo cual no es un indicador de que existan falencia, es más bien, un indicador de que las amenazas en un mundo cambiante también se actualizan y mutan en función de su objetivo. En consecuencia, Colombia, como lo hacen otras democracias, se plantea la necesidad de reestructurar a medida que las amenazas y sus compromisos internacionales así lo exijan.

Conclusión

A partir del *Manual de Inteligencia MFE 2-0* podemos hablar de que existe en Colombia un primer ordenamiento serio de la inteligencia militar en el país. Anteriormente no existía nada que podamos mencionar aquí como un ordenamiento legal establecido y ordenado que pudiera tomarse como un documento de Estado para la coordinación y ejecución de esta disciplina militar. Las características del manual hacen que este pueda tomarse como un principio de aporte a la inteligencia, a partir del cual se regulan temas sensibles para la ejecución de esta tarea, cuestión que tampoco existía anterior a él. De ahí que en este documento se concluya que por primera vez el país cuenta con un apoyo legal desde el cual el Ejército está respaldado para el ejercicio de esta labor.

Cualquier cuestión que reframos sobre el Plan Patriota en materia de una aproximación de conclusión podría ser poca. Este plan fue ambicioso y podemos decir que dio resultados no solamente en los cinco años de su ejecución, sino que continuó dando resultados posteriores y así favoreció la labor de los siguientes gobiernos. Podríamos decir que fue un plan diseñado de tal manera que dio resultados a largo plazo y que hoy son notorios. Si bien pudo haber decepciones durante su aplicación, también se dio la consolidación de una manera de librar una guerra ya con un objetivo claro y con una meta específica como la paz del país.

En cuanto al Plan Victoria, fue la primera vez que se utilizó al Ejército Nacional con fines pacíficos, aunque sin comprometer su responsabilidad en la consolidación de la seguridad del país. La consolidación de lo conseguido con el Plan Patriota estuvo siempre encima de la mesa. Esta participación directa en los Acuerdos de La Habana mostró al país que tiene un Ejército sólido y moderno, capaz de transformarse de acuerdo con las necesidades de la sociedad en momentos determinados y cuando la autoridad civil así lo determine, como en cualquier otra democracia occidental.

En prospectiva, debemos concluir que, si bien hoy se cuenta con unas directrices legales claras en materia de inteligencia militar, el Estado no debe quedarse estático en esta materia. Además, en el mundo continúan los conflictos y hasta se presentan nuevas guerras convencionales, en Colombia las amenazas también se han transformado, lo cual hace necesaria una obligatoria reestructuración de la inteligencia militar cuando haya lugar, de manera que la inmovilidad en este sentido no lleve al país a perder lo conseguido o a la incrustación de nuevas amenazas. Para lo anterior, debe haber una voluntad política de la autoridad civil para reconocer las amenazas y para tomar la decisión de combatir las de la mano de la legalidad.

Referencias

- Badrán, F. y Niño, C. (2020). Seguridad nacional de Colombia: aproximación crítica a los contrasentidos misionales. *Pensamiento Propio*, 51,103-118.
- CICMHM y ESDEG. (2016). *Operaciones militares de Colombia: un camino histórico en la modernización de las Fuerzas Militares y su doctrina*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Congress of the United States of America. (2001). *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001*. Obtenido de: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.pdf>
- Dussán, Y. (1 de mayo de 2017). Fuerzas Militares de Colombia activan Plan Victoria. *Diálogo América*. Obtenido de: <https://dialogo-americas.com/es/articulos/fuerzas-militares-de-colombia-activan-plan-victoria/>
- Ejército Nacional de Colombia. (2009). *Manual EJC 3-2-1 restringido*. Bogotá: Publicaciones Ejército.
- Ejército Nacional de Colombia. (2017a). *Manual Fundamental del Ejército MFE 2-0 Inteligencia*. Bogotá: Imprenta Militar del Ejército.
- Ejército Nacional de Colombia. (2017b). *Manual Fundamental de Referencia del Ejército MFRE 2-0 Inteligencia*. Bogotá: Imprenta Militar del Ejército.
- Finnegan, J. P. (1998). *Military Intelligence* (Army Lineage Series). Washington D.C.: Center of Military History United States Army.
- González, M. M. (2018). La transformación del Ejército Nacional de Colombia: una interpretación teórica. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 20, 70-84.
- Holmes, K. R. (2015). What Is National Security? En D. L. Wood (Ed.), *2015 Index of U.S. Military Strength* (pp. 17-26). Washington D.C.: The Heritage Foundation.
- Karakalpakis, Y. A. (2014). *Labores de inteligencia militar: relación con el Estado colombiano en un escenario de conflicto interno* (tesis de grado en Ciencia Política). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- López, L. F. (2018). El día que cambió la historia del arma nacional de inteligencia. *Perspectivas en Inteligencia*, 10(19), 43-55.

- Mejía, J. L.; Meza, J. P.; Rodríguez, L. A., Saavedra, H. D. y Ucrós, D. (2019). Transformación de la inteligencia militar en el desarrollo de operaciones terrestres unificadas. En L. A. Montero-Moncada (Ed.), *El poder terrestre. Ejércitos y guerras del siglo XXI* (pp. 125-172). Imprenta y Publicaciones de las FF.MM.
- Militares, M. d. (2002). *Inteligencia estratégica*. Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares.
- Mora, J. E. (2008). Plan Patriota, base del Plan de Consolidación. *Revista Fuerzas Armadas*, LXXVI(205), 18-25.
- República de Colombia. (17 de abril de 2013). *Ley 1621 de 2013, por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=52706
- Solano, M. (Ed.) (2014). *Bodas de oro de la inteligencia militar*. Bogotá: Editorial Planeta.
- The White House. (19 de abril de 2004). *Declaraciones del Presidente sobre la Ley Patriota USA*. Obtenido de: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/04/20040419-4.es.html>
- Zapata, O. A. (2018). La vigencia de la estrategia Patriot Act en la contención del terrorismo para los países de la OTAN. En L. M. Grautoff (Ed.), *El Estado y la seguridad: estudios de caso* (págs. 68-111). Bogotá: Buenos y Creativos.

Las Fuerzas Militares de Colombia ante eventos críticos: Operación San Roque y Plan Renacer

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.10>

*Eunice Nández**
*Luz Adriana Tabares***

Introducción

La tercera década del presente siglo llegó con retos impensados para la humanidad. Corrían los primeros días del año 2020 cuando nos enteramos de que una extraña enfermedad con mortal eficiencia se propagaba entre la población. Originalmente detectada en Wuhan (China), rápidamente se expandió por el resto del planeta. En Colombia el primer caso se identificó el 6 de marzo (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020) y nos llevó a un aislamiento preventivo obligatorio a partir del 25 del mismo mes (Decreto 457 de 2020). Estábamos frente a una pandemia y la humanidad no se encontraba preparada para este desafío.

Esa pandemia, ocasionada por el SARS-Cov-2 o mejor conocido y en adelante referido como COVID-19, nos encaró a los miedos más profundos del individuo y a la incertidumbre

* Magíster en Relaciones Internacionales de la U. Javeriana de Bogotá, MBA énfasis ejecutivo (programa en curso), M.Sc. en Ingeniería e ingeniera oceanóloga física del Instituto Hidrometeorológico de Odessa (Ucrania). Experta en inteligencia estratégica, análisis e investigación. Especializaciones en la Convención del Derecho del Mar (Dalhousie University, Canadá), Finanzas (Universidad de los Andes, Bogotá) y Alta Gerencia (Universidad del Rosario, Bogotá). Contacto: eunicenanezm@gmail.com y eunice.nanez@swcol.co.

**Brigadier general del Ejército de Colombia. Magíster en Gestión de Proyectos de la Universidad EAN (Bogotá) y de Université Du Québec (Chicoutimi, Canadá) y en seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra (Bogotá); especialista en Gerencia Integral de Proyectos de la Universidad Militar Nueva Granada (Bogotá), Curso Integral de Defensa Nacional, Programa de Alta Dirección Empresarial (PADE 2022) de INALDE Business School de la Universidad de La Sabana (Bogotá). Contacto: luzt07@gmail.com.

sobre la vida y el futuro, situación que enfrentaron los Estados sin preparación específica. Sin embargo, la pandemia no sería el único reto a confrontar en 2020. Los impactos del cambio climático global se hacen cada vez más evidentes y sus consecuencias las estamos viviendo con diferentes manifestaciones de la naturaleza. Así pues, el 15 de noviembre del mismo año, el huracán Iota, de categoría cinco en la escala Saffir-Simpson, llegó a las islas de Providencia y Santa Catalina y a su paso causó afectaciones a 98% del territorio (Findeter, 2022).

Fue así como los eventos catastróficos e inesperados nos dieron la bienvenida a la nueva década con una problemática global centrada en la capacidad de respuesta de los Estados a sus efectos sobre la desestabilización de los órdenes sanitario, económico, de seguridad y del sistema productivo, entre otros. Esta década quedará marcada por la pandemia y los efectos que causó en el planeta y en su población. Nassim Taleb (citado por Bejarano, 2013) definió este tipo de eventos como *cisnes negros*, los cuales se entienden como hechos fortuitos, imposibles de predecir y con capacidad de generar gran impacto.

En estas circunstancias inesperadas y catastróficas, los Estados, sin planes específicamente diseñados para enfrentarlas, recurrieron a mecanismos existentes y capacidades disponibles para atender la situación en un marco generalizado de incertidumbre. Fueron las Fuerzas Militares las llamadas a apoyar, coordinar, gestionar y operar los planes y acciones que se diseñaron con el pasar de las horas y los resultados demuestran que eran las mejor preparadas para asumir el reto de coordinar la acción unificada del Estado. Lo anterior se explica en la preparación institucional que se ha surtido de manera estratégica para hacer frente a nuevos desafíos y roles derivados de su misión institucional. Un esfuerzo de varios años que arroja como producto el desarrollo de competencias institucionales para asumir eficazmente los retos que se han presentado por diferentes circunstancias y/o eventos.

En el caso particular de Colombia, las Fuerzas Militares demostraron no solamente una altísima capacidad de gestión, sino también una organización meticulosa y estructurada, con un componente de planeación sincronizado que permitió responder logística y operativamente en los tiempos requeridos a las demandas establecidas, lo cual se explica en un largo proceso de modernización pensado para acoplarse a los requerimientos del siglo XXI, iniciado desde 2011 con la creación de los comités de revisión de estrategia e innovación, CREI, liderados por el Ministerio de Defensa Nacional (JEMPP, 2021).

En estas circunstancias cambiantes por eventos extremos con impactos de diferente magnitud de escala, tanto en tiempo como en alcance, nos encontramos frente al problema de identificar cómo afectó la pandemia del COVID-19 el accionar de las Fuerzas Militares de Colombia y cómo estas respondieron frente a los eventos catastróficos e inesperados del año 2020. Las Fuerzas Militares, cuya misión constitucional está básicamente ligada a la defensa del territorio y la soberanía, se han visto abocadas, cada vez con más frecuencia, a la atención de misiones de orden social en las que su participación no es solamente operativa, sino

de coordinación, diseño e implementación de estrategias que responden eficientemente a las circunstancias del momento.

En concordancia con lo arriba expresado, el objetivo central de este capítulo es identificar cómo la pandemia del COVID-19 y el huracán IOTA afectaron el accionar de las Fuerzas Militares en Colombia. Para ello, nos centraremos en comprender cuáles fueron las condiciones que permitieron estructurar una estrategia de respuesta oportuna, eficiente y sostenida en estas misiones de carácter social y su impacto en el ejercicio misional de las Fuerzas.

Para lograr el objetivo central trazado avanzaremos a través de objetivos específicos. Primero, identificar desde la teoría cómo las Fuerzas Militares en general, pero las de Colombia en particular, han desarrollado un gran potencial de *poder blando* y *poder inteligente* (Nye, entrevistado por Villanueva Rivas, 2017) asociado a sus capacidades, formación y alcance territorial. Así entonces, iniciaremos el desarrollo de este capítulo abordando el concepto de poder, su evolución y aplicación en las circunstancias cambiantes de esta época, y en tal marco revisaremos las capacidades que ostentan las Fuerzas Militares, como también su ejercicio y legado en el marco de misiones de orden social.

En segunda instancia, estableceremos cómo se afectó la operación normal de las Fuerzas Militares ante la presencia de los eventos de pandemia y huracán. Acto seguido, entraremos a identificar cómo se estructuró la estrategia desarrollada por las Fuerzas Militares para dar alcance a las necesidades de la nación en términos sociales y humanitarios, sin desatender la misionalidad institucional. Estudiaremos la Operación San Roque, concebida para atender las demandas de la pandemia de COVID-19 y, de igual manera, entraremos a revisar la Operación Renacer, que se desarrolló para atender la emergencia causada por el huracán Iota, su implementación a lo largo del tiempo y el acompañamiento durante la reconstrucción de la isla de Providencia.

Para finalizar, nos detendremos en el balance de las dos operaciones a fin de entender cómo se afectó el funcionamiento de las Fuerzas Militares en presencia de la pandemia de COVID-19 y del huracán IOTA.

En el desarrollo de este capítulo hacemos uso de fuentes primarias y secundarias. Las primarias tendrán que ver con los documentos del Ministerio de Defensa sobre la planeación y ejecución de los planes Renacer y San Roque y soporte de fuentes nacionales. Las secundarias están asociadas a la revisión teórica que explica el proceso de transformación y modernización de las Fuerzas Militares. El método que aplicamos es analítico-deductivo con un enfoque cualitativo apoyado en las cifras que se han recopilado para hacer esa evaluación.

Este capítulo está construido en cuatro partes. En la primera se aborda teóricamente el proceso de transformación y modernización de las Fuerzas Militares y la implicación de este proceso en la evolución del concepto de *poder duro* a *poder blando* y *poder inteligente*. En

la segunda parte revisaremos cómo se estructuraron las estrategias para atender los eventos extremos e inesperados de pandemia de COVID-19 y huracán Iota. En la tercera parte examinaremos las operaciones San Roque y Renacer desde la estrategia y las cifras asociadas a su implementación. Finalmente, en la cuarta parte se establece el balance de las operaciones y se presentan las conclusiones y recomendaciones que arroja este estudio.

Las FF. MM., impacto y respuesta ante eventos críticos: COVID-19 y huracán Iota

El 2020 será recordado como el año de la pandemia del COVID-19 y de los cambios abruptos a los que nos enfrentó como sociedad. El dolor que trajo consigo, asociado al elevado número de muertes, la incertidumbre vinculada al crecimiento exponencial del contagio en todo el planeta y los consecuentes impactos en salud, economía y productividad, entre muchos más, en todos los rincones del mundo, quedarán en los anaqueles de la historia del siglo XXI.

En Colombia se confirmó el primer caso el 6 de marzo (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020) y ya para el 25 del mismo mes, el país se encontraba bajo medidas de emergencia dictadas desde la Presidencia de la República (Decreto 457 de 2020), entre las cuales se encontraba la orden de aislamiento preventivo obligatorio. Lo que sucedió en los días posteriores a las medidas de emergencia que se sostuvieron una tras otra por varios meses, mantuvo a la ciudadanía entre la incertidumbre del inmediato futuro y el seguimiento a la gestión del Gobierno nacional, que conjuntamente con los gobiernos locales, las instituciones y organizaciones de orden nacional y regional, hacían parte en diferente medida de la construcción de estrategias para enfrentar este *cisne negro*, que como lo definió Taleb, citado por Diana Bejarano, corresponde a un hecho fortuito:

La metáfora del “**cisne negro**” se explica como un hecho fortuito; es decir, un evento sorpresivo cuyas probabilidades son pequeñas pero imposibles de calcular y una vez acaecido es racionalizado por retrospectión. Es un suceso inesperado que nunca imaginamos vivir; ni siquiera lo contemplamos en nuestra mente, pero su acaecimiento nos provoca asombro y desconcierto. Posterior a ello, comenzamos a inferir sus posibles causas y la forma como se habría podido evitar (Bejarano, 2013, p. 229).

En Colombia, el incremento de contagios durante las dos primeras semanas registró un número reproductivo básico, R_0 , de 2,28, interpretado este como el promedio de personas que contagiaba cada paciente infectante (Rosselli, 2020).

El mandato del confinamiento planetario que llevó a más de siete mil millones de personas al aislamiento preventivo obligatorio, decretado en cascada por los países a nivel global

a medida que avanzaba el registro de incrementos incontrolados del virus, nos abocó como individuos y como ciudadanos a los temores más profundos del ser, y enfrentó a los Estados a retos no contemplados dentro de su estructura organizacional y a riesgos que amenazaban la estabilidad del sistema, en función de las múltiples aristas que en un solo instante se desplegaron, desde la crisis sanitaria hasta la crisis económica, pasando por la crisis social y, por supuesto, la de seguridad.

En Colombia, como bien hace referencia Rodríguez Pinzón (2020), el 47% de los trabajadores se encuentra en la informalidad, aproximadamente un cuarto de la población devenga sus ingresos de micronegocios y siete de cada diez trabajadores no contribuyen al sistema de seguridad social. Adicionalmente, el país ha vivido históricamente con problemas de seguridad interna asociados a temas como el narcotráfico, el contrabando, los grupos armados al margen de la ley y la inestabilidad social. La tasa de pobreza multidimensional para 2020 era de 18,1% en el total nacional, según datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2 de septiembre de 2021) y la pobreza monetaria extrema para el mismo año fue de 15,1%, de un total de pobreza monetaria del 42,5%, (DANE, 29 de abril de 2021).

Con estas condiciones socioeconómicas de base, el país se enfrentó al reto de la pandemia que, como se ha mencionado, fue abordado desde el orden central, coordinado con los entes administrativos territoriales y la participación de organismos y entidades de orden nacional y local, esquema en el que la coordinación y la planeación estratégica aportadas por las Fuerzas Militares se convirtieron en la piedra angular que permitió al Estado gestionar la crisis, llegar a todos los rincones de la geografía nacional y atender los requerimientos de la pandemia, simultáneamente protegiendo su personal y cumpliendo con su misión sustantiva de conservar la seguridad de la nación.

Como bien lo dice Pinzón Bueno (2020, p. 216), “la pandemia puso a prueba la flexibilidad y adaptabilidad del Estado a situaciones y eventos críticos” y revisando desde los resultados de la gestión, encontramos que la respuesta estatal fue efectiva y altamente eficiente. Tanto los indicadores de pobreza, informalidad laboral y migración irregular, mencionados arriba, como la geografía nacional, entre otras variables, presagiaban un reto de magnitudes colosales, como efectivamente lo fue. Sin embargo, la participación estratégica de las Fuerzas Militares, que incluyó coordinación, logística y conocimiento, se constituyó en un factor diferenciador a la hora de planear y ejecutar el apoyo que el país requirió.

La participación de las Fuerzas Militares en operaciones de orden humanitario no es reciente, pero no por ello dichas operaciones son necesariamente vinculantes a la misión de defender la soberanía, la independencia, la integridad de territorio y el orden constitucional, como lo ordena la Constitución Nacional (1991, artículo 217). Su participación en operaciones sociales y la efectividad de las mismas corresponde a un proceso de profesionalización y

transformación que se ha venido gestando en las últimas décadas en diferentes instituciones militares alrededor del mundo, y que en algunos países ha permitido la ampliación del ejercicio militar en campos no necesariamente relacionados con la esfera de seguridad y defensa.

Lo anteriormente señalado se encuentra enmarcado en los procesos de acoplamiento y transformación de las Fuerzas Militares a los retos de transformación social y, consecuentemente, a las nuevas demandas del ejercicio de poder. En línea con esta evolución se debe entender la importancia de que los Estados desarrollen instituciones que integren conocimientos al servicio de las necesidades del país. En el caso de la institución militar, esta ha desarrollado capacidades desde el conocimiento integrado a su función específica de garantizar seguridad y protección al Estado y a sus ciudadanos, que a través de los procesos de modernización se ponen al servicio de todo un país en concordancia con el interés nacional.

A las Fuerzas Militares se les ha asociado tradicionalmente con el ejercicio del *poder duro*, entendido como el uso de la fuerza o de medios coercitivos para el logro de los objetivos misionales. Por la naturaleza propia de la institución militar, los ejércitos efectivamente están dotados con instrumentos para la defensa del Estado y de sus intereses. Las herramientas que posee todo ejército desempeñan un rol disuasivo y juegan un papel activo en el balance de poder frente a contradictores con capacidad militar. Para ejercer el poder que representan se trabaja estratégicamente en la capacitación y formación profesional de los ciudadanos militares, que son el componente más valioso de la institución y garantía de su eficiencia y eficacia.

En la modernización de las Fuerzas Militares, el uso de sus capacidades instaladas permite alcanzar los objetivos del Estado, en un proceso de convergencia de intereses interinstitucionales que responden a la atención de los objetivos de la nación. El conocimiento tanto en datos e información, como del territorio, el desarrollo profesional, la tecnología, la capacidad logística, el alcance operacional y la presencia en lugares apartados, convierten en ocasiones a las Fuerzas Militares en la única institución que representa al Estado, lo que les genera fuentes de otro ejercicio de poder, el *poder blando* o *poder suave*.

Como lo expresa Nye (Mattos de Abreu, 2009), el *poder blando*, también referenciado como *poder suave*, es aquel que implica acciones y actitudes que generan credibilidad y prestigio, así como la creación de un entorno favorable para diferentes tipos de iniciativas. Esas acciones referidas estarán en el marco de actitudes de largo plazo, que se convierten en sí mismas en el poder perceptible de una nación. Sin embargo, en aras de tener elementos para afrontar los retos que imponen estos tiempos cambiantes que definen el siglo XXI, se requiere de “estrategias de poder inteligente que incluye poder suave y poder duro, pero en el cual, el poder suave llegará a convertirse en la parte más importante de la mezcla” (Nye, entrevistado por Villanueva Rivas, 2017, p. 13).

Las Fuerzas Militares han demostrado que sus capacidades, pero ante todo su conocimiento profundo del territorio y la formación profesional en diferentes campos, están también al servicio de la nación en la atención de emergencias y desastres naturales en particular, o en atención humanitaria en general. No obstante, este ejercicio puede a su vez ser considerado tanto una oportunidad como un desafío frente a sus funciones sustantivas.

Preparación, planeación, estrategia y modernización de las FF. MM.: elementos decisivos en la respuesta ante el COVID-19 y el huracán Iota

La pregunta que corresponde formular en este punto es cómo se armonizan los requerimientos propios que demanda la Constitución Nacional de las Fuerzas Militares con su ejercicio en operaciones de orden humanitario y social. La respuesta debemos buscarla justamente en el nivel de preparación que se ha surtido al interior de las FF. MM. colombianas para abordar estas demandas que son, a su vez, demandas del Estado.

En primera instancia, cabe reconocer que “la estructura organizacional, el despliegue, la doctrina y las aptitudes para la gestión de crisis de manera inmediata de las Fuerzas Militares las convierte en un actor clave para la gestión de asuntos humanitarios” (Pinzón Bueno, 2020, p. 216). Esto es producto de un proceso de transformación y modernización, que responde a una planeación meticulosamente diseñada para tal efecto, correspondiente a una estrategia de adaptación, que a través del rediseño de su estructura de gestión estratégica y la modernización del sistema de planeación de la defensa nacional, dotó de mayor versatilidad a las Fuerzas Militares para “la sincronización de los procesos de generación de estructura de fuerza, la sostenibilidad del esfuerzo operacional y la efectiva protección de la población, el territorio y los intereses estratégicos de la nación” (Pinzón Bueno, 2020, p. 203).

El logro del despliegue de capacidades del que fuimos testigos durante el año 2020 es el fruto del trabajo organizado que, entre 2006 y 2015, invirtió en el desarrollo de competencias estratégicas, que incluían operaciones especiales, inteligencia, bienestar del personal, movilidad, comunicaciones y control del territorio, entre otras.

Particularmente en el Ejército Nacional, la evolución de los elementos de estrategia que se incorporaron en el planeamiento de los recursos asignados y la inclusión de nuevos conceptos, tales como “Planeamiento por Capacidades”, “Sistema de Costos Orientado a la Fuerza, FOCIS” y “Costo del Ciclo de Vida, CCV”, son consecuentes con los esfuerzos implementados desde 2011, cuando se intensificaron los estudios de mejora para consolidar el proceso de transformación que hoy se recoge en la modernización de la institución. En 2011 se crearon

los diferentes comités de revisión de estrategia e innovación, CREI, liderados por el Ministerio de Defensa Nacional (JEMPP, 2021).

Para el año 2012, el Ejército constituyó el Comité Estratégico de Transformación en Innovación, CETI (Ejército Nacional de Colombia, 10 de febrero de 2012), cuyo estudio se centró en la revisión de procesos. En 2013 se crea el Comité Estratégico de Diseño del Ejército del Futuro, COTEF (Ejército Nacional de Colombia, 11 de febrero de 2013), el cual emitió lineamientos e identificó necesidades y líneas de acción para el futuro (Ejército Nacional de Colombia, 2016b). En esta etapa se elaboraron los diagnósticos de los sistemas del Ejército que permitieron su proyección, la cual se materializó en el documento *Plan Estratégico de Transformación PETEF 1.0* (Ejército Nacional de Colombia, 2016a), elaborado por el COTEF.

De igual manera, se construyó la ruta para la planeación de resolución de problemas y retos venideros, en cuya elaboración han sido incluidos estudios de prospectiva y líneas de acción para la generación de proyectos. Esto se registra en el *Plan Estratégico de Transformación del Ejército del Futuro 2042* (Ejército Nacional de Colombia, 2016b).

Al interior de estos ejercicios, el Departamento de Planeación del Ejército adelantó, entre otros estudios, los concernientes a la optimización de recursos, con base en los cuales se hizo la definición y priorización de necesidades y que facilitaron la toma de decisiones frente a la fuente de recursos. Entre dichos estudios se destacan *Reto I: Adaptación a futuros escenarios presupuestales* (tomos I, II, III) (Ministerio de Defensa Nacional, 2016) y *Análisis del comportamiento de los recursos asignados al Ejército Nacional 2011-2018* (Ministerio de Defensa Nacional, 2017). De la misma forma, se realizaron en este período diferentes publicaciones cuyo objetivo fue el afianzamiento, dentro de la Fuerza, de los conceptos de ética, transparencia, austeridad en el gasto, como también lineamientos emitidos por los entes superiores y de control, tanto internos como externos.

En el marco de la pandemia, los resultados de todo el proceso de modernización adelantado por las Fuerzas Militares dieron sus frutos: se demostró que contaban con preparación, capacidad y experiencia para actuar en eventos fortuitos, extremos e inesperados. Las diferentes unidades de planeamiento sincronizadas por el Departamento de Planeación (Personal, Inteligencia, Operaciones, Logística, Comunicaciones, Educación y Doctrina, Control Fiscal, Acción Integral, Ingenieros y Jurídico Integral, así como las divisiones de Aviación, Fuerzas Especiales y demás unidades de apoyo) pudieron cumplir sus actividades y las unidades de gestión cumplieron con los diferentes ciclos de preparación y de abastecimiento.

Como resultado del proceso de modernización, en el cuatrienio 2019-2022 se gestionaron recursos ante el Departamento Nacional de Planeación, DNP, para las unidades de atención y prevención de desastres (a las que se destinó 0,10% de los recursos), fortalecimiento del

equipo de ingenieros militares (1,60%) y desarrollo y sostenimiento de la aviación (23,45%) (DNP, 2022).

La planeación por capacidades se convirtió en el punto estratégico de partida del proceso de transformación institucional, que perseguía como objetivo “el desarrollo de unas Fuerzas Militares con la capacidad de anticipar los retos y contar con la estructura de fuerza necesaria para enfrentarlos, entre ellos, el de establecer un sistema de planeación conjunta y coordinada más eficiente” (Pinzón Bueno, 2020, p. 208). El fortalecimiento del pie de fuerza y el cubrimiento del territorio son elementos esenciales en la consolidación de la seguridad, como también lo son para el desarrollo de las zonas más aisladas del país, la protección del medio ambiente y de los activos estratégicos, de modo que generan las capacidades para atender los requerimientos de la misionalidad de la institución, como la disponibilidad para el apoyo en la atención de emergencias y desastres naturales.

Lo arriba mencionado, sumado al desarrollo del concepto estratégico conjunto, coordinado e interagencial en el marco de la doctrina militar, arroja como resultado un modelo de Fuerza que, como lo plantea Pinzón Bueno (2020), cumple con los principios de adaptabilidad, flexibilidad y sostenibilidad, que mantiene la capacidad de responder a las demandas del amplio espectro de misiones, haciendo énfasis en la armonización de las estructuras de fuerza y capacidades que habilitan el desarrollo de misiones de carácter no principal, pero que responden a las necesidades de los colombianos en escenarios de atención de desastres y gestión del riesgo.

A la pregunta formulada páginas atrás, encontramos la respuesta en este proceso de transformación y modernización de las Fuerzas Militares. Si bien los retos planteados por la pandemia fueron descomunales, la versatilidad, la preparación, pero ante todo los principios de adaptabilidad, flexibilidad y sostenibilidad de las FF. MM., fueron la piedra angular para que el Estado colombiano garantizara la protección de su territorio y soberanía frente a las múltiples y variadas amenazas, como también para convertir a las Fuerzas en el eslabón de coordinación y planeación estratégica para atender las demandas de la pandemia, llegando a todos los rincones de la geografía nacional con ayuda humanitaria, sanidad, protección y soporte estatal.

La estrategia: Operación San Roque y Plan Renacer

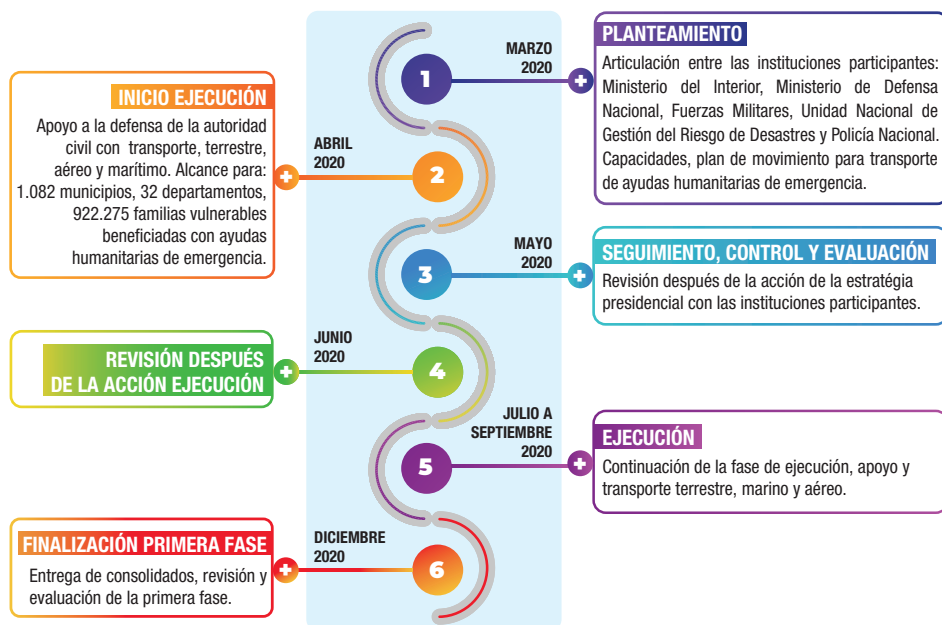
San Roque fue el nombre que recibió la operación que estratégicamente se diseñó para atender a la población más vulnerable al ataque de la pandemia de COVID-19 y mitigar los impactos de la misma en los rincones más apartados del país. San Roque, conocido como ‘el Peregrino Antipestífero de Montpellier’ (Lorenzo, 2017), según la tradición cristiana, fue un hombre que

dedicó su vida y su fortuna a la peregrinación, atendiendo en hospitales a los más necesitados y a enfermos de la peste, durante la segunda mitad del siglo XIV en su Francia natal y en Italia; se le consagró como santo por su servicio y entrega a los enfermos y necesitados y es considerado el patrón de los peregrinos.

La Operación San Roque (Ministerio de Defensa Nacional, 2021a) se construye en medio del desafío que representa la pandemia, con el propósito de planear estratégicamente la respuesta nacional que incluye la coordinación y articulación de las capacidades nacionales desprendidas de entidades como los ministerios, las agencias del Estado, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, además de las organizaciones y entidades de orden territorial, local y regional, para mitigar el impacto del COVID-19, particularmente en las poblaciones más vulnerables.

La Operación San Roque se desarrolló entre marzo y diciembre de 2020 en tres fases: planeación, ejecución y evaluación. En el diagrama 1 se presenta esquemáticamente el proceso constructivo de la estrategia. Durante la primera fase, se articuló la integración entre las instituciones participantes y se definió la acción unificada de las mismas. Entre las instituciones que hicieron parte de este proceso se encuentran los ministerios de Hacienda, del Interior y de Defensa, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y las gobernaciones y alcaldías.

Diagrama 1. Fases de desarrollo de la Operación San Roque



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2021b).

En la fase de ejecución, se integraron las operaciones logísticas del Ministerio del Interior y del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, con la contribución de las capacidades de las Fuerzas Militares. Finalmente, hacia el final del año 2020, se realizó la evaluación de la operación con los consolidados de los resultados de la misma.

El éxito de la Operación San Roque se centra en la capacidad de diseñar una estrategia unificada del Estado para responder a las necesidades, particularmente de las poblaciones más alejadas y vulnerables, frente al embate de la pandemia y de las condiciones de aislamiento preventivo obligatorio.

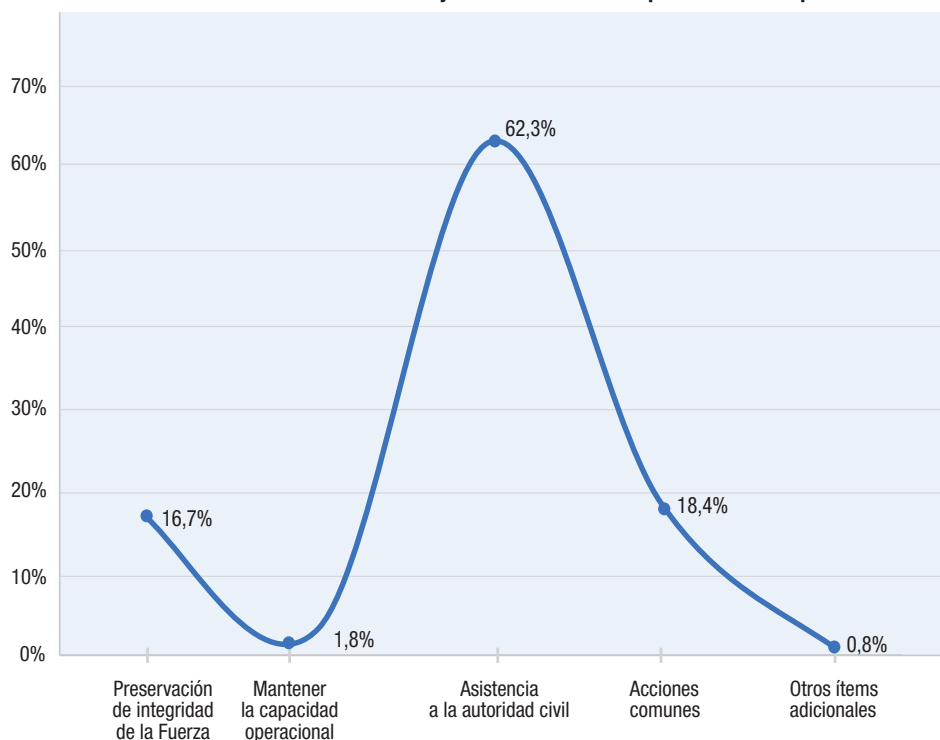
La flexibilidad, la adaptabilidad y la sostenibilidad, principios bandera de la modernización de las Fuerzas Militares, fueron la base sobre la cual se construyó la estrategia para enfrentar eficientemente el reto de la pandemia y lo que les permitió actuar en todos los frentes de seguridad y protección del Estado y sus ciudadanos, articularse al mismo tiempo y en paralelo, para prestar apoyo efectivo a través de la unificación de la estrategia nacional que atendió los retos de pandemia. Así pues, se mantuvo el máximo nivel de alistamiento de las capacidades diferenciales de las Fuerzas, al tiempo que se cumplió con el objetivo misional de la institución y se llegó a los 32 departamentos y los 1.103 municipios de Colombia.

De igual manera, se destaca el esfuerzo interno de las diferentes Fuerzas que coadyuvaron a la población civil en el manejo de la crisis dentro de la Operación San Roque, como se detalla en la gráfica 1, que muestra los porcentajes de participación según las líneas de esfuerzo del Ejército Nacional y en la que se observa mayor presencia (62,3%) en asistencia a la autoridad civil, seguida de acciones comunes (18,4%), preservación de la Fuerza (16,7%), mantenimiento de la capacidad operacional (1,8%) y otros ítems adicionales (0,8%).

En asistencia a la autoridad civil se hace referencia a puestos de control, actividades sanitarias, entrega de agua potable, entrega de mercados, logística de recepción de víveres, carpas de alistamiento, actividades de desinfección, actividades de acción integral, volantes, perifoneo, escuadras de sensibilización, conferencias, cuñas radiales realizadas, piezas gráficas, impactos en medios y emisiones radiales, entre otros. En cuanto a las acciones comunes, se destacan horas de vuelo, medios de transporte terrestre y fluviales comprometidos, combustible, transporte de carga y transporte de personal.

Respecto a la preservación de integridad de la Fuerza, se contemplaron equipo e insumos de bioseguridad, adecuaciones sanitarias, raciones de campaña, adquisición de pruebas COVID-19, adecuación de hospitales de campaña y equipo mobiliario, adquisición de equipos biomédicos y médicos, adquisición de reactivos de laboratorio, actividades de desinfección y campañas de sensibilización. En cuanto a otros ítems adicionales, se hace referencia al mantenimiento de la capacidad operacional y las dotaciones básicas adicionales a unidades comprometidas y capacitación personal (pelotones de atención y prevención de desastres).

Gráfica 1. Líneas de esfuerzo del Ejército Nacional en la Operación San Roque



Fuente: Ejército Nacional de Colombia (2020).

Todo el despliegue realizado en el marco de la Operación San Roque, como ya se había mencionado, se desarrolló en paralelo con el cumplimiento de la misión central de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que de manera continua e ininterrumpida sostuvieron el control del territorio y la preservación del orden y protección del Estado y de todos los ciudadanos.

Como lo registra el Ministerio de Defensa (2021b) en los informes entregados sobre la operación, se realizó un control efectivo de las zonas de frontera, se gestionó el desplazamiento de personal de sanidad e insumos médicos a diferentes esquinas del territorio nacional, se realizó el acompañamiento al transporte de alimentos, la distribución de recursos básicos de supervivencia para hogares y la instalación de plataformas de comunicación. De igual manera, se adelantó la entrega de ayudas humanitarias de emergencia, se instalaron hospitales de campaña, se desarrollaron tareas de seguridad y se coordinaron los puestos de mando unificado interinstitucionales.

El aporte de las Fuerzas Militares en el diseño y la implementación de la estrategia se vio reflejado en la articulación y planeación estratégica unificada, con la implementación de un

Centro de Comando, Control y Coordinación de las operaciones logísticas, conocido como C4 (2021a). De igual manera, se diseñaron los centros de abastecimiento y distribución, que se ubicaron en unidades militares con capacidad para gestionar las ayudas humanitarias.

Esta operación encuentra una de sus razones de éxito en la capacidad de actuar unificadamente en la coordinación con los entes nacionales, para la optimización de redes, medios y recursos disponibles.

Para entender cómo se logra la participación de las Fuerzas Militares en esta misión de orden social y humanitario sin que el cumplimiento de sus objetivos misionales se debilite, debemos revisar lo que se denominó como *líneas de esfuerzo* (Ministerio de Defensa Nacional, 2021b), sobre las cuales se enfatizó desde el Comando General para lograr los objetivos misionales y los requerimientos impuestos por las circunstancias de pandemia. Así pues, la primera de ellas consistió en la preservación de la integridad de los miembros de las Fuerzas Militares, que tenía por objetivo la prevención de contagios al interior de las mismas y de las familias de los militares. El resultado de esta línea de trabajo interno se ejecutó a través de 919 campañas de capacitación, 177 establecimientos de red de sanidad militar interna, 4.281 profesionales de la salud de las Fuerzas Militares y 451 establecimientos contratados de red externa.

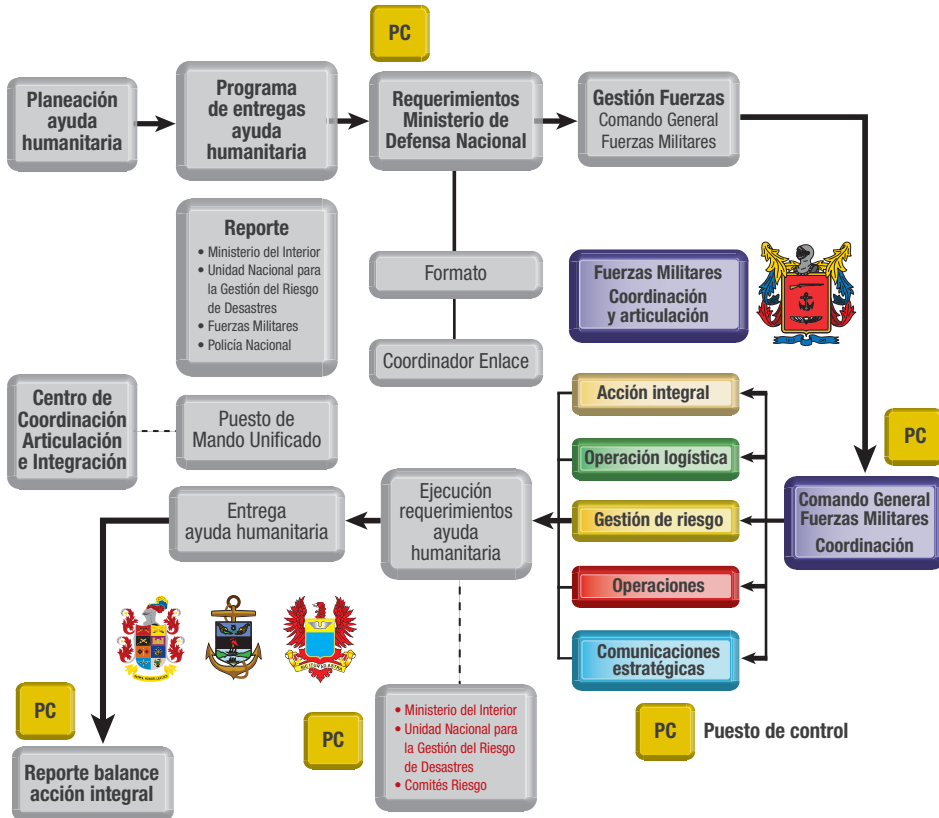
La segunda línea de esfuerzo consistió en mantener la capacidad operacional, contando con dispositivos militares permanentes y preparados en todas las regiones del país, para garantizar la seguridad y la defensa nacionales. Esta línea dio cumplimiento a su objetivo a través del 100% de flexibilidad en los ciclos de capacitación, en los que el desarrollo y acceso a las herramientas virtuales fueron el apoyo tecnológico requerido para alcanzar el propósito trazado. Igualmente, la implementación del 100% de disponibilidad operacional fue esencial para el cumplimiento de los objetivos en el marco de la emergencia sanitaria.

La tercera línea se tradujo en el desarrollo de operaciones de control de fronteras que garantizaron el mantenimiento de la integralidad del territorio y el control en las tasas de contagio en esas zonas, producto de la migración irregular. Esto se cristalizó a través del incremento de presencia militar en las fronteras con Venezuela, Brasil, Panamá, Perú, Ecuador y Nicaragua. Las cifras presentadas por el Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM, 2021) muestran que se cubrieron 201 pasos fronterizos formales y no formales y 27.480 hombres fueron asignados a control de fronteras.

Finalmente, la cuarta línea de esfuerzo se centró en el alistamiento de capacidades de apoyo a la autoridad civil. Con esto se fortalecieron las coordinaciones con las entidades del Estado, el sector privado y la cooperación internacional, que permitieron proveer asistencia y ayuda humanitaria a la población más vulnerable.

El éxito de la Operación San Roque en particular obedece a la capacidad de articulación que, como se presenta en el diagrama 2, demuestra la capacidad de gestión y efectividad de la misma, involucrando las misionalidades de cada institución.

Diagrama 2. Roles y misiones institucionales Operación San Roque



Fuente: CGFM (2021, p. 4).

Consecuentemente con el trabajo desarrollado en el marco de la Operación San Roque, 15.694.602 ciudadanos se vieron beneficiados de la atención humanitaria. Esta población se encontraba geográficamente distribuida en las zonas más vulnerables del territorio nacional, y para llegar a cada municipio lejano o área distante, se hizo uso de rutas marítimas y fluviales, rutas aéreas y terrestres; así se alcanzó un cubrimiento que de otra manera no habría sido posible.

Pero como lo mencionamos al inicio de este capítulo, la pandemia no fue el único evento catastrófico que nos afectó durante 2020. El 15 de noviembre de ese año, el huracán Iota golpeó de frente a las islas de Providencia y Santa Catalina, con vientos que rondaban los

250 kilómetros por hora, lo cual lo ubicó en la categoría cinco de la escala Saffir-Simpson, que clasifica los huracanes en función de la velocidad de los vientos y permite establecer un pronóstico de daños en edificaciones al paso de los mismos (Blanco Heredia y Llanes Burbón, 2013).

El 2020 fue un año excepcionalmente activo en la temporada de huracanes, que abarca el espacio de tiempo comprendido entre el 1 de junio y el 30 de noviembre. En esta ocasión el número de eventos ciclónicos registrados fue de 31 e incluso agotó el listado de nombres previstos para cada temporada, razón por la cual los últimos nueve fueron denominados con letras del alfabeto griego. Así pues, la temporada se cerró con Iota, que inició su desastroso recorrido por el Caribe sur y suroccidental el 13 de noviembre y embistió con todo su poder, como ya se mencionó arriba, a las islas en la madrugada del 15 de noviembre.

Un huracán categoría cinco tiene la capacidad de generar daños catastróficos. Los árboles y arbustos son arrancados desde la raíz por la fuerza del viento, los techos de las edificaciones son desprendidos de sus bases o, en su defecto, pueden caer dentro de las mismas construcciones, se registran caídas de paredes e inundaciones generales producto de marejadas que oscilan entre 4,2 y 5,9 metros por encima de lo normal (MARN, s.f.). Sin embargo, Iota no fue el único huracán que afectó a las islas en 2020, el 2 de noviembre sufrieron el coletazo del huracán Eta, de categoría cuatro, que arrojó un saldo definitivo de 8.000 damnificados en todo el archipiélago de San Andrés, lo que había llevado a la declaración de calamidad pública.

Con el paso del huracán Iota, la afectación en las islas fue total, “dejando el 98% de la infraestructura de Providencia y Santa Catalina destruida, y un resultado de 1.845 viviendas para reconstruir, además de colegios, escenarios deportivos y culturales, vías y el Puente de los Enamorados, entre otros” (Findeter, 2022, p. 72).

El 16 de noviembre y después de que se logró despejar el aeropuerto, tarea que ejecutaron miembros de la Armada Nacional, la ayuda empezó a llegar desde el continente. Los primeros en arribar a la isla fueron las Fuerzas Militares y se montó el Plan Renacer, el cual constituye en sí mismo “la primera operación conjunta y coordinada de esta magnitud, que se realiza en el territorio nacional, donde de manera real se viene consolidando la acción unificada del Estado” (Armada de Colombia, 1 de mayo de 2021, p. 10). La Armada Nacional fue la primera ayuda y presencia estatal en llegar a la isla y lo hizo por medio marítimo a bordo del ARC Antioquia.

El Plan Renacer consistió en la recuperación de Providencia y Santa Catalina. Comandos de ingenieros militares desplegaron sus capacidades y se realizaron tareas para permitir la movilidad en las islas. De igual manera, se ejecutaron acciones coordinadas de atención

prehospitalaria, remoción de escombros, búsqueda y rescate de víctimas y primeras tareas generales de ingeniería (Findeter, 2022). Esta acción inmediata permitió que las restantes entidades del Estado, las organizaciones de orden nacional y regional y el sector privado, pudieran rápidamente hacer presencia.

En palabras del coronel Mauricio Calvo, jefe del área técnica y supervisor del Ejército Nacional:

El haber llegado unas horas después del paso del huracán Iota nos permitió mostrarle a la comunidad de Providencia y Santa Catalina, el lado humano y social de la institución; en cada mirada de los habitantes al momento de iniciar el reconocimiento para comenzar con la remoción de escombros, notamos la esperanza y la confianza depositada en nosotros, factor que se convirtió en el combustible para seguir trabajando hasta el final con el mismo ímpetu del comienzo (Findeter, 2022, p. 79).

Al momento del paso del huracán, el país aún se encontraba bajo las medidas de emergencia por la pandemia del COVID-19, lo que en términos de salud representaba un reto adicional. El Ministerio de Salud y Protección Social levantó un hospital de campaña, pues el hospital de Providencia quedó seriamente afectado. Las primeras ayudas llegaron a bordo de las unidades de la Armada Nacional, el buque ARC Golfo de Urabá arribó con 73,5 toneladas de comida y materiales de construcción para dar inicio a las actividades de reconstrucción. Así, fue llegando la ayuda necesaria para atender las necesidades de los habitantes de los isleños, entre la cual se recibió agua potable, comida, carpas y enseres (Findeter, 2022).

La coordinación estratégica del Plan Renacer a cargo de las Fuerzas Militares unificó las actividades de entidades como la Defensa Civil, la Cruz Roja Colombiana, la Unidad Nacional de Atención de Riesgos y Desastres, UNGRD, y las entidades de orden nacional como los ministerios que tenían a su cargo la responsabilidad de la reconstrucción (Findeter, 2022).

Entre otras organizaciones que fueron partícipes de la atención de la emergencia provocada por el paso del huracán, pero que igualmente se unieron al proceso de reconstrucción e hicieron parte del Plan Renacer, se encuentra la ONG World Central Kitchen, que proveyó comida fresca y caliente a los damnificados y al personal de trabajo en las islas. Su participación se extendió hasta enero de 2021. El transporte de comida, insumos y personal estuvo a cargo de las unidades de aviación de las Fuerzas Militares y de las unidades marítimas de la Armada Nacional.

El Plan Renacer y su ágil respuesta ante el desastre demostraron la capacidad de las Fuerzas Militares de organizarse y coordinar estratégicamente sus capacidades militares para la atención de desastres naturales, de manera eficiente y eficaz. El direccionamiento estratégico llegó de la mano del Decreto 1472 de 2020, mediante el cual se trazaron los lineamientos

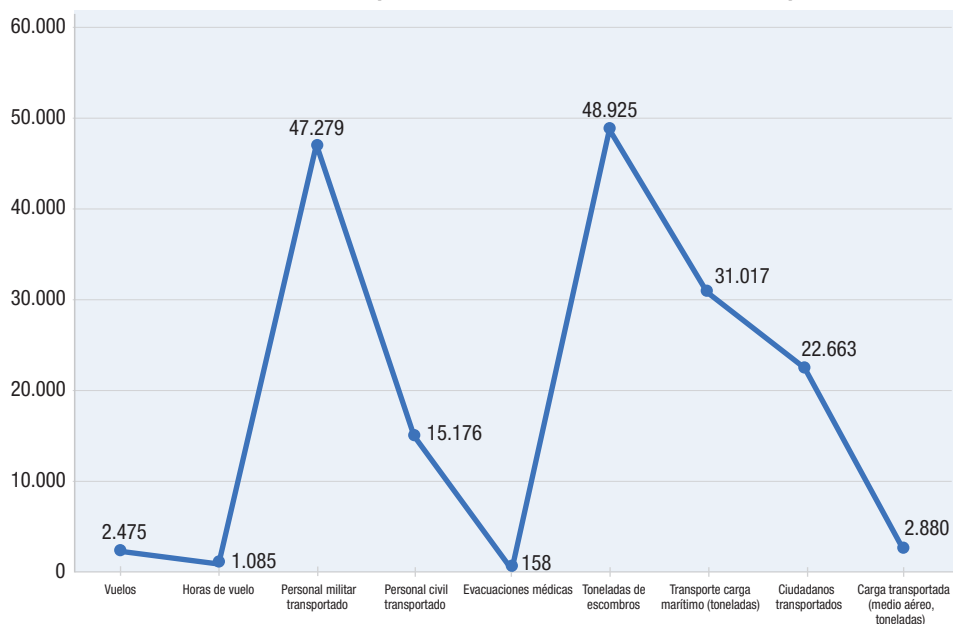
generales de acción frente a la situación de desastre en las islas con los que fue posible designar acciones y responsables de cara a la remoción y limpieza de escombros, el sistema de transporte y logística, los servicios básicos, la atención médica y hospitalaria y, por supuesto, la reactivación económica.

La coordinación desde las Fuerzas Militares estuvo a cargo del Comando de la Armada Nacional, que consolidó la respuesta estatal como apoyo y gestión, al lado de las entidades nacionales encargadas del proceso de reconstrucción de las islas.

El Plan Renacer se diseñó en tres fases (Escuela Superior de Guerra, 2022) siendo la primera la correspondiente al alistamiento, iniciada a partir del mismo 16 de noviembre y que incluyó el despliegue de capacidades y la activación del Comité Regional de Gestión del Riesgo. En la segunda fase se hizo énfasis en la recuperación de las vías y los medios para lograr la asistencia de las entidades del Estado encargadas de la reconstrucción de las islas y la participación de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional fue decisiva en virtud de su capacidad de desplazamiento, logística, coordinación, conocimiento y experiencia, condiciones fortalecidas en el proceso exitoso de la Operación San Roque.

En la tercera fase, se estructuró la reconstrucción de las Islas, lo que implicó la implementación y el desarrollo de proyectos. Durante esta fase, se trabajó en la línea de comunicación aérea a cargo de la Fuerza Aérea, la Armada y la Policía. La línea de comunicación marítima a cargo de la Armada y el proceso de adecuación de lotes para la reconstrucción contaron con la coordinación del cuerpo de ingenieros del Ejército. De igual manera, se hicieron intervenciones para la construcción de techos, la reparación del muelle principal de Providencia, el dragado del canal de acceso y el restablecimiento de los servicios públicos, con la participación además de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, de entidades del orden nacional como la Financiera de Desarrollo Territorial, Findeter, el Fondo Nacional del Turismo, Fontur, y el Instituto Nacional de Vías, Invías, entre otros (Escuela Superior de Guerra, 2022).

De acuerdo con el Comando General de las Fuerzas Militares (CGFM, 2021) y tal como se muestra en la gráfica 2, la información global de transporte militar concerniente al huracán Iota arrojó, al final de la vigencia 2021, resultados sin precedentes que evidencian el alcance humanitario que permitió el trabajo conjunto. Se cumplieron 1.085 horas de vuelo y 2.475 vuelos, en los cuales se transportaron 47.279 miembros de las Fuerzas Militares y 15.176 civiles, se realizaron 158 evacuaciones médicas, se transportaron 48.925 toneladas de escombros, se movilizaron 31.017 toneladas de carga marítima, 22.663 ciudadanos de las islas de Providencia y Santa Catalina y 2.880 toneladas de carga por medio aéreo.

Gráfica 2. Resultados del transporte militar en atención al desastre causado por Iota

Fuente: elaboración autoras con información de CGFM (2021).

El huracán Iota ha dejado de manifiesto el riesgo creciente de afectación por este tipo de eventos en el territorio colombiano, que según prevé el Panel Intergubernamental de Cambio Climático, IPCC, en su más reciente informe (2022), el impacto adverso de los ciclones tropicales traerá cada vez más daños y pérdidas en las regiones del mar Caribe, asociados al deterioro de las condiciones socioeconómicas de las poblaciones locales.

La tropicalización de los océanos induce condiciones más favorables para la formación de eventos meteorológicos adversos, cada vez más fuertes y más frecuentes que serán causa de futuros desastres naturales que demandarán la atención de los Estados. En consecuencia, la asistencia de una Fuerzas Militares preparadas, versátiles, ágiles, adaptables y capacitadas, no será una demanda aislada, por el contrario, responderá a una condición para la que se deberá estar preparados.

En el contexto en el que hemos revisado el accionar de las Fuerzas Militares de Colombia frente a eventos catastróficos, su capacidad de respuesta y su acción eficaz y eficiente en las tareas de diseño y coordinación estratégica, demuestran que como país, además de un trabajo interno, se requiere el desarrollo de acuerdos que les permitan a las Fuerzas Militares estar en permanente capacitación y entrenamiento para el desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades, como también garantizar el apoyo que se requiera para hacer frente a las diversas y variadas amenazas a las que están y estarán expuestos los Estados.

En este orden de ideas, cabe destacar la concreción en diciembre de 2021 de la alianza entre Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, la cual fortalece el diálogo y la cooperación militar para preservar la seguridad en tiempos difíciles. Esta alianza y las asociaciones derivadas cobran mayor importancia toda vez que se requieren mayores recursos y capacidades para cumplir con las tareas principales. Los retos impuestos por eventos inesperados y catastróficos, o los denominados *cisnes negros* (Bejarano, 2013), con un elevado potencial de generar inestabilidad socioeconómica, de poner en riesgo la seguridad de un país y su capacidad productiva, requieren del desarrollo de redes que, sobre intereses comunes, permitan la construcción de acuerdos objetivos y metas compartidas de ayuda mutua.

A modo de conclusión, 2020 será recordado por décadas como el año cuando la humanidad sintió sus altos niveles de vulnerabilidad. La incertidumbre frente a un evento que, desde la teoría de las matemáticas financieras y el estudio de la probabilidad proferido por Taleb (2007), se ha conocido como *cisne negro*, puso a los Estados frente a un reto de magnitudes descomunales, el que se manejó desde las capacidades locales de diferente alcance, escala y magnitud en dependencia de cada Estado.

Para el caso de Colombia, los retos que impuso la pandemia del COVID-19 estuvieron, como en todos los países del planeta, asociados a la protección de la vida, el control del contagio masivo, la protección de los medios productivos, la asistencia social a la población más vulnerable, pero en términos particulares, el país enfrentó la crisis sanitaria con problemas asociados a la inestabilidad social que traía de tiempo atrás, problemas de inseguridad reforzados por el tráfico de drogas, el contrabando, la presencia de grupos armados al margen de la ley y otras variables que reforzaban la incertidumbre del momento.

Las condiciones históricas del país han contribuido de igual manera a la construcción de un Estado que aprende de sus necesidades y fortalece sus instituciones. Es así como las Fuerzas Militares de Colombia se han convertido en un pilar de fortaleza para el Estado, no solamente por el cumplimiento del mandato misional que impone la Constitución Nacional, sino por su capacidad de brindar soporte en condiciones adversas, como lo fueron la pandemia y el desastre causado por el huracán Iota.

La crisis que generó la pandemia del COVID-19 puso a prueba, como bien lo menciona (Pinzón Bueno, 2020, p. 216), la capacidad de respuesta del Estado, “demandando un esfuerzo logístico, de asistencia humanitaria y de control extraordinario” y, con ello, la capacidad de las Fuerzas Militares para generar el soporte que solo ellas podían brindar, en atención a su preparación, logística, coordinación, conocimiento del territorio y presencia nacional, entre otros aspectos, para atender las necesidades y mitigar los impactos propios de la crisis.

La pandemia, en el orden nacional, y el huracán Iota, en el orden local, pusieron a prueba los principios de sostenibilidad, flexibilidad y adaptabilidad sobre los cuales se construyó el

proceso de modernización de las Fuerzas Militares y permitieron demostrar que la estrategia desarrollada durante los últimos veinte años ha sido concebida con visión de futuro, a fin de garantizar la existencia de unas Fuerzas capaces y capacitadas para el cumplimiento de su misión constitucional de proteger la seguridad del Estado y la de sus ciudadanos, la soberanía, la independencia y la integralidad del territorio, como también de brindar apoyo en misiones humanitarias y atención de desastres, según demanden las circunstancias.

La coordinación de la respuesta unificada del Estado ante los retos que impusieron la pandemia y el huracán Iota, la coordinación de las operaciones San Roque y Renacer, y la capacidad estratégica para abordar las operaciones conjuntas y coordinadas con autoridades civiles y organizaciones del orden nacional, regional y local, así como la interacción con la empresa privada, han demostrado que contar con una institución militar con estructura de fuerza necesaria para enfrentar los desafíos, con capacidad de establecer un sistema de planeación conjunta y coordinada, es el factor diferenciador de un sistema de respuesta eficiente y efectivo para atender, también, misiones de orden social y apoyar la gestión ante desastres naturales, que se estiman podrán ser cada vez más frecuentes.

El modelo sobre el cual se ha construido la modernización de las Fuerzas Militares colombianas, ha permitido dar respuesta acertada y oportuna a los momentos de crisis de variada intensidad y alcance, como también las ha proyectado y posicionado como referente regional por los estándares de gestión sobre los cuales opera. Esto ha sido refrendado recientemente por la concreción de la alianza con la OTAN, que fortalece el desarrollo institucional sobre bases de cooperación en asuntos de interés común y de ayuda mutua.

Conclusiones y recomendaciones

- La revisión del proceso surtido frente a las demandas resultantes tanto de la pandemia como del huracán Iota, ha demostrado que la diferencia para llegar a la población más vulnerable en el territorio nacional, con ayuda humanitaria y asistencia social, estuvo en la capacidad de las Fuerzas Militares de adaptar su infraestructura, conocimiento, desarrollo y estrategia, a las exigencias de la crisis. En consecuencia, los resultados demuestran que para que el Estado tenga un real soporte en sus Fuerzas, estas deben estar en permanente capacitación estratégica que permita de manera continua su adaptación al cambio.
- Lo anterior implica que los planes de inversión en el fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Militares deben ser constantes y acordes a las demandas cada vez mayores, producto de las diversas amenazas a las que está sometido el Estado. Fortalecer de manera continua a las Fuerzas Militares es garantía de cumplimiento de su misión constitucional y de atención a los ciudadanos en misiones de orden social, como en la atención de desastres naturales y gestión del riesgo.

- En línea con lo mencionado arriba, se considera igualmente importante la necesidad de establecer alianzas y asociaciones con organismos que permitan fortalecer las capacidades de las Fuerzas Militares, así como reforzar las existentes. Particularmente asociaciones como la firmada con la OTAN apoyan el proceso de crecimiento y adaptación a nuevos retos de orden regional y global, sobre la base de intereses comunes y compartidos. La participación en la agenda global en seguridad y defensa, como en preparación ante los retos que impondrá el cambiante clima y las amenazas de aparición de otro *cisne negro*, tendrán mejor gestión siendo parte de alianzas internacionales que nos permitan adaptarnos y prepararnos más adecuadamente ante un mundo cambiante.
- Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Militares, gestionar recursos y priorizar, son demandas de gestión ante los retos que imponen las condiciones cambiantes de la sociedad y del planeta.
- De igual manera, y en consideración del bagaje práctico y de conocimiento de las Fuerzas Militares en temas de gestión, liderazgo, territorialidad y estrategia, entre otros, se recomienda mantener el nivel de capacitación profesional y humana, como también ser un multiplicador de conocimiento que coadyuve a la construcción de país.
- Fortalecer las operaciones conjuntas entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional sobre la base de los resultados positivos arrojados por la gestión durante las crisis del año 2020, es una demanda que debe atenderse con el propósito de fortalecer esa capacidad que se probó genera resultados positivos del orden institucional y nacional.
- Por último y no menos importante, se recomienda documentar las lecciones aprendidas durante estos eventos y otros momentos de crisis, con el propósito de identificar las fortalezas y debilidades de cada proceso y lograr mejoras que redunden en oportunidades para las instituciones y para el Estado colombiano.

Referencias

- Armada de Colombia. (31 de mayo de 2021). *Informe rendición de cuentas ARC 2021 - logros y retos*. Obtenido de: https://www.armada.mil.co/sites/default/files/informe_de_rendicion_de_cuentas_-_arc_2021_-_junio_2021_-_logros_y_retos_firmado.pdf
- Bejarano, D. (2013). El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable. *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 11(2), 229-232.
- Blanco Heredia, R. y Llanes Burbón, C. (2013). Análisis comparativo de las escalas de velocidad del viento Saffir-Simpson y Rodríguez Ramírez. *Revista Digital del Cedex*, 169, 102-105.
- CGFM [Comando General de las Fuerzas Militares]. (2021). *Plan San Andrés, Providencia y Santa Catalina - Trabajando unidos por la reconstrucción del departamento archipiélago*. Bogotá: Imprenta y Publicaciones de las FF. MM.
- Constitución Política de la República de Colombia*. (1991). Bogotá.
- DANE [Departamento Administrativo Nacional de Estadística]. (29 de abril de 2021). *Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema*. Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria/pobreza-monetaria-2020>
- DANE [Departamento Administrativo Nacional de Estadística]. (2 de septiembre de 2021). *Información pobreza multidimensional nacional 2020*. Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional/pobreza-multidimensional-2020>
- DNP [Departamento Nacional de Planeación]. (2022). *CECE5, Dirección de Planeación Presupuestal - DIPAP*. Bogotá.
- Ejército Nacional de Colombia. (10 de febrero de 2012). *Resolución n.º 617*. Bogotá.
- Ejército Nacional de Colombia. (11 de febrero de 2013). *Resolución n.º 210*. Bogotá.
- Ejército Nacional de Colombia. (2016a). *Libro Histórico. Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro 1.0*. Bogotá: Ejército Nacional.
- Ejército Nacional de Colombia. (2016b). *Plan Estratégico de Transformación del Ejército del Futuro 2042, COTEF*. Bogotá.

- Ejército Nacional de Colombia. (2020). *Operación San Roque. Datos de registro*. Bogotá: Ejército Nacional, Departamento de Planeación, CEDE5-EJCN.
- Escuela Superior de Guerra. (2022). *Presentación institucional*. En Amenazas sin fronteras: ¿somos capaces de manejar estos desafíos?, XIX Conferencia de Seguridad Internacional del Forte de Copacabana [evento *on line*].
- Findeter. (2022). El paso del Iota. En *Providencia: una isla para el futuro. Memorias de la reconstrucción del archipiélago* (pp. 60-95). Bogotá: Findeter. Obtenido de: <https://repositorio.findeter.gov.co/handle/123456789/9934>
- IPCC [Intergovernmental Panel on Climate Change]. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers*. Obtenido de: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>
- JEMPP [Jefatura de Estado Mayor de Planeación y Políticas del Ejército Nacional]. (2021). *Plan Estratégico de Transformación del Ejército del Futuro*. Bogotá.
- Lorenzo, I. T. (2017). San Roque, el Peregrino Antipestífero de Montpelier. *Revista Digital de Iconografía Medieval*, IX(18), 105-116. Obtenido de: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/621-2017-12-24-7.%20San%20Roque.pdf>
- MARN [Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Gobierno de El Salvador]. (s.f.). *Categoría de los huracanes*. Obtenido de: <https://www.snet.gob.sv/ver/seccion+educativa/meteorologia/huracanes/categorias/#:~:text=La%20categor%C3%ADa%20es%20la,con%20los%20da%C3%B1os%20que%20ocasiona>
- Mattos de Abreu, G. (2009). Reflexiones sobre “soft power” (poder blando). *Revista de Escola de Guerra Naval*, 3-16.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Tomo I: Informe adaptación a futuros escenarios presupuestales tiempo 1.0; Tomo II: Conclusión reto adaptación a futuros escenarios presupuestales; Tomo III: Planes de acción*. Bogotá: Imprenta del Ejército Nacional de Colombia.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2017). *Análisis comportamiento de los recursos asignados al Ejército Nacional 2011-2018*. Bogotá: Imprenta del Ejército Nacional de Colombia.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2021a). *Infografía Operación San Roque*. Bogotá.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2021b). *Operación San Roque. Fuerzas Militares de Colombia CGDJ10*. Bogotá.

- Ministerio de Salud y Protección Social. (6 de marzo de 2020). *Colombia confirma su primer caso de COVID-19* (boletín de prensa). Obtenido de: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-su-primer-caso-de-COVID-19.aspx>
- Ministerio del Interior. (22 de marzo de 2020). *Decreto 457, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*. Obtenido de: <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/24830/DECRETO%20457%20DEL%2022%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf?sequence=1>
- Pinzón Bueno, J. C. (2020). Reflexiones sobre la modernización y el futuro de las Fuerzas Armadas de Colombia: Visión 2030. En J. Griffiths Spielman y J. P. Toro (Eds.), *Desafíos para la seguridad y la defensa en el continente americano 2020-2030* (pp. 201-232). Santiago de Chile: AthenaLab.
- Presidencia de la República. (18 de noviembre de 2020). *Decreto 1472, por el cual se declara la existencia de una situación de desastre en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Obtenido de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=146278>
- Rodríguez Pinzón, E. (2020). Colombia. Impacto económico, social y político de la covid-19. *Análisis Carolina*, 24/2020.
- Rosselli, D. (2020). Covid-19 en Colombia: los primeros 90 días. *Acta Neurológica Colombiana*, 36(2), 1-6. Obtenido de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-87482020000300001#B1
- Taleb, N. N. (2007). *El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Villanueva Rivas, C. (2017). El poder en el siglo XXI, entrevista con Joseph S. Nye, Jr. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 111, 165-179.

**Desafíos de cara
a las amenazas y los riesgos
tras el despliegue
del Plan Victoria
y la firma del Acuerdo
de Paz de 2016**

Los retos de Colombia sobre la diplomacia de defensa en el marco de los escenarios internacionales: OTAN y Consejo de Seguridad ONU

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.11>

*Carlos Alberto Padilla Cepeda**

Introducción

Colombia, un país con una larga historia de conflictos internos, se vio en la necesidad de generar unos procesos de transformación de sus Fuerzas Militares con la finalidad de hacer frente a estas amenazas. A través de la diplomacia de defensa se logró modernizar el aparato militar, no solo en equipo o material bélico, sino también en tácticas, técnicas y procedimientos. Esta modernización no solo permitió dar un salto cualitativo en los resultados contra los grupos armados organizados (GAO), también mostró un caso de éxito que se volvió atractivo en la región y a nivel global, y se convirtió en referente y en preferente. En ese sentido las Fuerzas Armadas de Colombia han venido desarrollando unos esquemas de cooperación en Centroamérica, el Caribe y Suramérica. Por otro lado, Colombia ha sido acogido como socio global de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y ha mostrado intenciones de participar más activamente en misiones de mantenimiento de paz de la Organización de Naciones Unidas (ONU) como resultado de las decisiones del Consejo de Seguridad. Este artículo

* Oficial del Ejército, del arma de infantería, con 33 años de servicio en la institución. Profesional en Ciencias Militares, especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y en Administración de Recursos Militares, magíster en Artes y Ciencias Militares en Análisis de Defensa y Antiterrorismo de la Escuela Naval de Posgrados de la Armada de Estados Unidos. Contacto: carlos.padillace@buzonejercito.mil.co.

pretende hacer un corto recorrido de cómo han sido esos procesos históricos y los retos y oportunidades que se presentan hacia el futuro.

Cobra una especial relevancia, en el punto histórico en el que nos encontramos hoy en día, tratar el tema de la diplomacia de defensa, lo cual no es un concepto nuevo, pero sí es parte de un tratado aún más amplio como lo es la diplomacia. Este último no ha sido desarrollado exclusivamente durante la época moderna, aunque ha sido perfeccionado en este periodo. De acuerdo con De Souza y France (2008), es posible observar cómo los reinos y los imperios de la época antigua y de la era medieval empleaban emisores y embajadores para lograr acuerdos entre diferentes pueblos ante intereses comunes; sin embargo, como lo explica Atkinson (2011), la diplomacia moderna tiene sus orígenes en la temprana Europa moderna, alrededor de los siglos XIV y XV. Aunque es difícil encontrar una definición universalmente aceptada, de acuerdo con Cornago (2008), la diplomacia se entiende como la conducción de relaciones internacionales a través de la negociación y el diálogo o empleando cualquier otro medio con el fin de promover las relaciones pacíficas entre los Estados.

Inicialmente muchos gobernantes entendían la diplomacia y la utilidad militar como elementos diametralmente opuestos; un ejemplo lo establece de una forma muy clara Núñez (2016) haciendo alusión a una frase célebre de Clausewitz: la guerra es la continuidad de la política por otros medios, entendiéndola como la necesidad de subsanar la incapacidad política de llegar a un acuerdo pacífico con el uso controlado de la violencia para obtener un objetivo nacional. Claramente esto nos muestra la errónea creencia de que un componente actúa cuando el otro falla; es decir, que son mutuamente excluyentes, cuando en realidad no lo son. En este sentido, la frase del secretario de Guerra Elihu Root durante la inauguración del Colegio de Guerra del Ejército de Estados Unidos en el año de 1903, “*Not to promote war, but to preserve peace by intelligent and adequate preparation to repel aggression*”¹ (United States Army War College, s.f., párr. 93), ofrece la mejor ilustración de la razón de ser de la diplomacia de defensa.

Es también importante entender que la diplomacia se ejerce a través de dos vías: la vía uno (*track 1*) es la adelantada por el Estado como tal, y la vía dos (*track 2*) es adelantada por organizaciones no estatales, pero basadas en los intereses de la nación (Leguey-Feilleux, 2009). Así mismo, la diplomacia comprende diferentes clases o tipos, y aunque al respecto se encuentra mucha discrepancia entre autores, Mutuku (3 de marzo de 2020) logra consolidar estas clases en diplomacia cultural, diplomacia económica, diplomacia de buques de guerra,²

1 No para promover la guerra, sino para preservar la paz a través de una preparación inteligente para repeler la agresión (traducción propia).

2 Este término es acuñado durante los siglos XVIII y XIX a raíz del uso coercitivo de las marinas de guerra de los imperios estableciendo bloqueos navales sobre las colonias.

diplomacia a través de terceros, diplomacia digital, diplomacia pública, diplomacia médica, diplomacia coercitiva y diplomacia de defensa o de seguridad o militar,³ entendiendo esta última como la promoción de la comunicación, la cooperación y el entendimiento mutuo entre las Fuerzas Militares de dos o más países.

No obstante, existen autores que hacen diferenciación entre *diplomacia de defensa* y *diplomacia militar*; más aún, se adentran a establecer que la diplomacia militar hace parte de la diplomacia de defensa. Tal es el caso de las afirmaciones de Cosialls (2016) cuando aclara el empleo del concepto de diplomacia de defensa por primera vez en 1988 por parte del Reino Unido, definiéndolo como el empleo de Fuerzas bajo la dirección del Ministerio de Defensa para llevar a cabo diferentes actividades enfocadas a evitar hostilidades y ayudar en la construcción y el mantenimiento de vínculos de confianza, para así apoyar la prevención y resolución de conflictos.

Algunas de las actividades que se enmarcan dentro de la diplomacia de defensa son los intercambios académicos, los programas de asistencia militar, los intercambios de entrenamiento y capacitación en el ámbito militar y el adecuado empleo de los agregados militares. Ahondando un poco más en el tema, Bisley (2014) refuerza este concepto y demuestra la gran utilidad del mismo, indicando que la diplomacia de defensa es el vehículo con el que se logra establecer una vía para lograr la cooperación internacional en materia de seguridad de una manera más expedita, más fluida y con menos controversias y complicaciones que los métodos diplomáticos tradicionales.

En la actualidad, muchos países reconocen la diplomacia de defensa como un articulador más de los esfuerzos diplomáticos de la nación. Se percibe como un potencializador de las relaciones internacionales que se entablan a nivel global y, en algunos casos, como uno de los pilares fundamentales de este ejercicio. Muthanna (2011) lo aclara afirmando que la diplomacia de defensa ayuda a obtener y llevar aún más lejos los objetivos de la política exterior de una nación con respecto a uno o varios países, a través de manejar las relaciones de defensa con otros y apoyando las iniciativas diplomáticas de gobierno.

Para efectos de enmarcar históricamente los inicios de la cooperación de las Fuerzas Militares colombianas con otros países, se parte del establecimiento de la misión militar chilena en 1907, la cual cimentó los procesos de educación y entrenamiento de la Escuela Militar de Cadetes, con lo que se sentaron las bases de lo que serían las Fuerzas Armadas de la modernidad a través de la búsqueda de la profesionalización de las nacientes Fuerzas

3 Muchos países utilizan los tres términos de forma intercambiable, o cuando hay distinción, se emplea el término diplomacia militar como un componente de la diplomacia de defensa (Abella y Torrijos, 2019).

Armadas (Torres del Río, 2015). En ese mismo sentido, la firma y adhesión al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en 1947 abrió la puerta para el establecimiento de programas bilaterales de ayuda militar (MAP) (Beil, Wills-Otero y Borrero, 2018). Si bien no es una consecuencia de la firma del TIAR, indiscutiblemente este tratado contribuyó a que se pudiera acceder al Plan de Asistencia y Asesoría Militar (1949), al Acuerdo de Asistencia Militar (1952), y a la organización y el establecimiento en el país de las misiones navales y militares, en búsqueda de mejorar el material, la organización y el entrenamiento de las Fuerzas (Rodríguez, 2017). De una u otra forma, en 1950, cuando Colombia decidió participar en el esfuerzo multinacional de apoyo a Corea, siendo la única nación latinoamericana que acudió al llamado, se envió un batallón de infantería y una fragata a la península; estos procesos anteriores facilitaron la estandarización de tácticas, técnicas y procedimientos, pero a su vez, esta oportunidad se aprovechó para reorganizar las Fuerzas en términos de doctrina y material, de tal manera que se volvieron un cuerpo militar más profesional y eficiente y que ayudaría a enfrentar el conflicto interno (Torres del Río y Rodríguez, 2008). En los años posteriores, a través de diferentes mecanismos de cooperación y en forma limitada, se logró mejorar, en parte, la capacidad operacional de las Fuerzas Militares; sin embargo, el Plan Colombia fue el inicio del salto cualitativo en el incremento de capacidades que hacen hoy en día a las Fuerzas Militares colombianas respetadas y admiradas.

Tabla 1. Actividades asociadas con la diplomacia de defensa

Contactos bilaterales y multilaterales entre oficiales o funcionarios civiles de defensa de alto nivel.	Contactos e intercambios entre personal y unidades militares, y visitas de aeronaves y embarcaciones oficiales.
Envío de agregados o comisionados militares a países extranjeros.	Ejercicios militares bilaterales o multilaterales con propósitos de entrenamiento y capacitación.
Acuerdos de cooperación en defensa de orden bilateral.	Despliegue de equipos de entrenamiento y reentrenamiento táctico.
Entrenamiento de personal civil y militar extranjero.	Provisión de equipos militares y demás material de ayuda.
Ofrecimiento y provisión de experticia y asesoría en materia de control democrático de las Fuerzas, gerencia de la defensa nacional, y en áreas de especialización técnico-militar.	Colocación de personal civil o personal militar en ministerios de Defensa o al interior de las Fuerzas Militares de países amigos (intercambios).

Fuente: elaboración propia con base en Abella y Torrijos (2019).

Otro pilar fundamental de la cooperación militar son los agregados militares. Su tarea consiste no solamente en actuar como asesores de los embajadores y/o las misiones diplomáticas en temas relacionados con la seguridad y la defensa nacionales, facilitar las relaciones militares bilaterales para complementar la política exterior del Gobierno y los objetivos de las Fuerzas (ESDEG, 26 de agosto de 2022), sino también buscar acuerdos de cooperación técnica y promover las industrias militares del país. En coordinación con las diferentes Fuerzas y de acuerdo a la búsqueda del cumplimiento de objetivos claros y definidos, el Ministerio de Defensa establece dónde se ubican estas agregaduras militares, navales y aéreas.

En el Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad – Guía de Planeamiento Estratégico 2018-2022 (MDN, 2018), las acciones de la diplomacia de defensa se constituyen en objetivos para alcanzar los intereses nacionales. El objetivo 1 “garantizar la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional” enmarca las actividades de cooperación técnica, los intercambios de información de inteligencia, la necesidad de incrementar los mecanismos de cooperación en defensa y seguridad, tanto con países amigos como con organismos multilaterales, y la promoción de la industria militar colombiana. Como se puede apreciar, dichas actividades hacen parte del abanico amplio de las tareas de la diplomacia de defensa.

Transformación de las Fuerzas Militares e incremento de capacidades

A finales de los noventa, Colombia fue etiquetada como un cuasi estado fallido debido a los avances que habían logrado las FARC-EP en su proyecto terrorista en todo el país. El presidente Pastrana, con la ayuda de los Estados Unidos, propuso una estrategia multicapas para enfrentar de una manera holística las amenazas de seguridad llamada Plan Colombia. Si bien este plan incluía diversos componentes (social, agrícola, justicia), una parte del mismo se enfocó en fortalecer las Fuerzas Militares para atacar el narcotráfico, incrementar la presencia del Estado en todo el territorio y aumentar el imperio de la ley. Efectivamente, el enfoque fue mejorar la movilidad de las tropas, incrementar el entrenamiento de unidades de fuerzas especiales, aumentar las capacidades de la inteligencia y crear estándares profesionales en cuanto a observancia de derechos humanos (Pinzón, 2016).

Un claro ejemplo de lo anterior en el Ejército fue el incremento de los helicópteros en su Aviación, que de 18 en 1998 pasaron a 172 a finales de 2002, lo cual incrementó la movilidad de las tropas terrestres, aumentó la capacidad de realizar operaciones nocturnas, tanto aéreas como terrestres, impulsó la creación de nuevas unidades de fuerzas especiales con capacidades de reconocimiento de largo alcance e incursiones y reentrenamiento diferencial de las existentes, lo que permitió conducir operaciones quirúrgicas en las áreas de retaguardia de las FARC-EP y cambió la ecuación del conflicto. Aunado a estos esfuerzos, el sistema de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR)⁴ se reestructuró, pasando de unidades operacionales a unidades con mejor capacidad de recolección de información, con sus respectivos sistemas, lo que mejoró los tiempos y la calidad de análisis de información e influyó directamente en la ejecución de operaciones militares (Gates, 2020).

4 Intelligence, Surveillance and Reconnaissance.

Con respecto a la Armada Nacional, la creación, la reestructuración y el reforzamiento de unidades fluviales con su respectivo material y equipo, generaron también una gran contribución en la consolidación de corredores de movilidad fluviales, aumentaron capacidad en la Infantería de Marina, y facilitaron la creación de una unidad de fuerzas especiales y un aumento en las capacidades técnicas de las unidades de inteligencia (Sprunk, 2004).

En lo que concierne a unidades navales, si bien sus procesos de modernización no se dieron como un resultado del Plan Colombia, en el año 2007 y posteriormente en 2009, el presidente Uribe propuso un impuesto al patrimonio que facilitó modernizar las diferentes plataformas y capacidades de la Armada Nacional (*Infodefensa*, 19 de junio de 2009). A su vez, esto permitió continuar la participación efectiva en ejercicios y operaciones multinacionales como UNITAS, PANAMAX, RIMPAC, la campaña ORION (orientada al narcotráfico), la iniciativa DESI (Diesel Electric Submarine). En un gran esfuerzo, la Armada con la OPV (Ocean Patrol Vessel) “7 de agosto”, participó en 2015 de la Operación Atalanta, en el Cuerno de África, contra la piratería y bajo invitación de la Unión Europea (UE) y de la OTAN (NATO, 17 de junio de 2021).⁵ Si bien fue iniciativa propia, en el mismo año, se envió la OPV “20 de julio” a la Antártida, para participar en proyectos científicos como contribución a los países miembros del Tratado Antártico (Armada de Colombia, 23 de marzo de 2015). La capacidad y experiencia operacional obtenida han permitido la participación en ejercicios y operaciones multinacionales que se materializan a través de la diplomacia de defensa.

Así mismo, el gran salto dado por la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval Marítima y Fluvial (Cotecmar) ha permitido impulsar la construcción naval materializada en buques OPV, PAF (patrulleras apoyo fluvial), BAD (buque desembarco anfibio). Estos desarrollos navales no solo han pasado a engrosar las flotas navales y fluviales, sino que a través de la diplomacia de defensa, algunos han sido adquiridos por Guatemala y Brasil.

En cuanto a la Fuerza Aérea Colombiana, se mejoró la capacidad de interdicción a vuelos ilegales a través de la actualización de los sistemas de radares, incluyendo la capacitación de los operarios. En cuanto a la lucha contra el terrorismo, se logró la modernización de algunas aeronaves y se instalaron mejoras en los sistemas para los ataques de precisión, junto con un mejor entrenamiento de controles aéreos. Finalmente, el restablecimiento del programa Air Bridge Denial (ABD), incluyendo la entrega de aeronaves de vigilancia aérea (US GAO, 6 de septiembre de 2005), permitió lograr un mayor impacto en la lucha contra el narcotráfico y mejorar las coordinaciones operacionales entre Colombia y los países de Centroamérica y del Caribe.

5 La operación antipiratería en el Cuerno de África es un esfuerzo doble por parte de la UE (Operación Atalanta) y de la OTAN (Operación Ocean Shield).

Esta transformación a nivel de equipos y material se vio acompañada de una actualización de la doctrina militar, tanto de cada una de las Fuerzas, como de las operaciones conjuntas. El cambio también permitió cerrar brechas en el relacionamiento civil y militar, de modo que sentó bases para obtener la sinergia con diferentes agencias gubernamentales a fin de tratar los problemas de seguridad de una manera holística (Davis, Kilcullen, Mills y Spencer, 2016).

En términos generales, si bien el proceso de transformación y construcción de capacidades de las Fuerzas Militares tuvo como inicio el Plan Colombia, este se ha mantenido más allá de la terminación del plan. El esfuerzo orientado en la tarea de enfrentar el terrorismo y el narcotráfico les ha permitido a las Fuerzas Militares colombianas obtener una experiencia sin precedentes, que en últimas se convierte en un gran atractivo a nivel regional y global para ser transmitida.

Cooperación regional

A raíz de los logros obtenidos en el ámbito militar y el reconocimiento internacional alcanzado, la política sectorial de defensa comenzó a reconocer como una oportunidad la cooperación regional hacia el exterior y así el país se transformó de recipiente a oferente. En los últimos doce años se han incluido objetivos enmarcados en la cooperación bilateral, triangular y multilateral dentro de las políticas del sector defensa y, por ende, en los planes estratégicos del Comando General de las Fuerzas Militares, lo cual ha permitido mantener y reforzar iniciativas previas y construir puentes hacia el futuro.

La cooperación Sur-Sur, tal como la define la Organización de Naciones Unidas (18 de marzo de 2019), es un amplio marco de colaboración entre países que se encuentran en desarrollo y ubicados mayoritariamente en el sur del planeta, en el ámbito político, económico, social, cultural, ambiental y tecnológico, que involucra a dos o más países y que puede tomar la forma de cooperación bilateral, regional, subregional o interregional.

Colombia se ha caracterizado por generar una amplia cooperación militar en el ámbito técnico con otros países de Suramérica desde tiempo atrás, como Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay y Perú. Las áreas de cooperación internacional de Colombia enmarcan: 1) desarrollo organizacional, 2) lucha contra el problema mundial de las drogas, 3) prevención y control de fenómenos criminales, 4) fortalecimiento en especialidades militares y policiales, 5) seguridad ciudadana y convivencia, 6) industria de defensa y 7) misiones internacionales. Por otro lado, la experiencia le ha permitido al país puntualizar esa cooperación en: 1) reducción del secuestro, 2) operaciones especiales, 3) inteligencia y telecomunicaciones, 4) seguridad ciudadana, 5) operaciones nocturnas, 6) movilidad aérea y 7) operaciones conjuntas (MDN, 2013). En algunos casos y siendo más puntual, se traduce

en asesoramientos en materia de inteligencia, operaciones navales y operaciones de control fluvial; en otros, se intercambian oficiales de enlace en las unidades operativas de forma tal que, ante la necesidad de realizar operaciones en los límites de ambos países, la coordinación sea más fluida y expedita. Otras oportunidades se materializan con los intercambios académicos, en los que oficiales colombianos acuden a las escuelas de educación superior (colegios de guerra o de estado mayor) como instructores invitados y viceversa, de tal forma que las lecciones aprendidas y la experiencia obtenida se puedan transmitir hacia las Fuerzas Armadas de países amigos.

La práctica anterior ha permitido construir vínculos tan estrechos que en 2015 se logró desarrollar una operación binacional con la Marina de Guerra del Perú que obtuvo resultados efectivos en contra de la minería ilegal ya que destruyó varias dragas sobre el río Amazonas, solo como un ejemplo de muchas otras actividades operacionales en cooperación bilateral (*Defensa.com*, 9 de diciembre de 2015). Cabe recordar que con varios países de Centroamérica también existen acuerdos de cooperación militar en desarrollo institucional, seguridad ciudadana, interdicción y especialmente en la lucha contra el narcotráfico (Abella y Torrijos, 2019), como en los casos de Guatemala, El Salvador y Costa Rica (Saumeth, 21 de enero de 2020). La materialización de estos acuerdos y el trabajo multilateral se ha facilitado debido a otros esfuerzos de cooperación a través de la cooperación triangular.

La Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia (APC, 11 de septiembre de 2020) define la cooperación triangular como una cooperación mixta que logra combinar la cooperación tradicional Norte-Sur con la cooperación Sur-Sur, para beneficiar a un tercer país en desarrollo en el logro de sus objetivos nacionales. En este sentido, Colombia con sus Fuerzas Armadas ha logrado llevar a cabo un sinnúmero de programas militares, tanto con Estados Unidos como con Canadá, que buscan mejorar las capacidades de los países de Centroamérica y del Caribe.

La principal actividad de cooperación triangular de Colombia y Estados Unidos, denominada US Colombia Action Plan (USCAP), nació como una iniciativa de los Diálogos Estratégicos de Seguridad de Alto Nivel (HLSSD)⁶ y se oficializó con un anuncio por parte de los presidentes Santos y Obama en el marco de la Cumbre de las Américas, en Cartagena, en 2012. El programa de cooperación en seguridad regional estaría enfocado a la construcción de capacidades en países de Centroamérica, el Caribe y, eventualmente, África Occidental (Tickner, 2014).

El involucramiento de las Fuerzas Militares colombianas en actividades de cooperación triangular comprende dos socios estratégicos: Estados Unidos y Canadá. Estos programas son

6 High Level Strategic Security Dialogues.

financiados por dichos países y se envían instructores colombianos de las tres Fuerzas, en ocasiones incluyendo a la Policía Nacional, en los temas que son requeridos. Con Estados Unidos se han desarrollado programas orientados a enfrentar amenazas comunes como el narcotráfico y la delincuencia organizada transnacional, pero también fortalecer capacidades nacionales en movilidad aérea, intercambio de información, operaciones fluviales, interdicción, procesos logísticos, adquisiciones, desarrollo institucional; sus principales receptores han sido Honduras, Guatemala, El Salvador, Panamá, Costa Rica y República Dominicana. Durante 2013, se adelantaron 39 actividades con 619 estudiantes preparados (MDN, 2013).

Con el apoyo de Canadá se ha venido trabajando en fortalecer capacidades en la lucha contra el problema mundial de las drogas y en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional (DOT), mejorar la Justicia Penal Militar y la doctrina militar, y en el entrenamiento para participar en misiones internacionales; Honduras y Guatemala han sido los principales recipientes de este esfuerzo. Solo en 2013 se llevaron a cabo 75 actividades con un total de 1.258 miembros de diferentes Fuerzas Militares capacitados (MDN, 2013).

La cooperación triangular ha cobijado a la Escuela de Helicópteros de la Fuerza Pública (EHFUP), cuya misión de capacitar pilotos de aeronaves de ala rotatoria para las Fuerzas Militares de Colombia se ha extendido también a países amigos. Desde 1996 hasta 2021, la EHFUP⁷ ha capacitado en diferentes cursos a 930 oficiales de Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (*Webinfomil*, s.f.).

El amplio abanico de experiencia y las áreas de actividades de cooperación de las Fuerzas Militares de Colombia, en términos de la diplomacia de defensa, no se pueden limitar únicamente a la cooperación triangular o la cooperación Sur-Sur. Solamente en el período comprendido entre 2010 y 2012, se presentaron actividades con miembros de Fuerzas Armadas de China, Japón, Corea del Sur, Indonesia, Francia, España, Suecia, Alemania, Suiza, Italia, República Checa, Bélgica, Togo, Senegal, Sudáfrica, Nigeria, Israel y Australia, para un total de más de 9.900 personas capacitadas en diferentes áreas (MDN, 2013). Para resaltar aún más este esfuerzo, entre 2011 y 2016, las Fuerzas Armadas colombianas entrenaron alrededor de 24.000 policías y militares de más de 60 naciones alrededor del globo y así se reafirmaron como un socio consistente en Centroamérica, el Caribe y otras naciones fuera de la región (Pinzón, 2016). Los esfuerzos bilaterales y multilaterales en los que se han visto envueltas las Fuerzas Militares de Colombia han aportado a la reciente designación del país como “aliado estratégico extra OTAN de Estados Unidos” (*Forbes*, 27 de junio de 2022, párr. 11).

7 En el año 2022 se cambió el nombre de Escuela de Helicópteros de la Fuerza Pública (EHFUP) a Escuela Internacional de Helicópteros para las Fuerzas Armadas (EIHFA).

Esta cantidad y diversificación de países y escenarios se ha mantenido a través de los años y ha reforzado la visión de las Fuerzas Militares colombianas en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional (DOT), no solo como referentes sino también como preferentes para participar en ámbitos de organizaciones multilaterales, como la ONU⁸ y la OTAN.

Cooperación en escenarios internacionales: OTAN y ONU

Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

Como bien lo hemos dicho, la experiencia obtenida por las Fuerzas Militares de Colombia en el marco del conflicto interno permitió pasar del rol de receptor de cooperación internacional a ser oferente de la misma. En el año 2013 y pensando en los desafíos a enfrentar a futuro por parte de las Fuerzas Armadas y en su proceso de modernización, el Ministro de Defensa indagaba en países europeos y organizaciones multilaterales cómo compartir experiencias en operaciones humanitarias, emergencias civiles y en la lucha contra la corrupción, buscando la transparencia en procesos propios de fuerzas armadas (Banchón, 25 de junio de 2013). Como resultado, ese mismo año, se estableció el primer Acuerdo de Cooperación y Seguridad de la Información con la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Aunque desde años anteriores ya se habían establecido lazos de cooperación con la OTAN en temas de educación, capacitación militar, seguridad marítima, buena gobernanza y construcción de integridad (Cancillería, 2019), este acuerdo se convirtió en el primer paso formal para incrementar esta cooperación bilateral.

Finalmente, en 2017, se formalizó el reconocimiento de Colombia como socio global de la OTAN en el marco del programa IPCP⁹ que permitió acceder al abanico completo de actividades de cooperación, lo cual ha facilitado desarrollar enfoques comunes frente a los desafíos globales de seguridad, como la ciberseguridad, la seguridad marítima y el terrorismo, incluyendo sus vínculos con el crimen transnacional organizado (Bonachera, 28 de mayo de 2018). También ha permitido apoyar los esfuerzos de paz y seguridad bajo el concepto de la seguridad humana. A través de esta iniciativa, no solo Colombia ha podido acceder a los diferentes esfuerzos de educación y capacitación ofrecidos por la OTAN; también en el país se estableció el Centro Internacional de Desminado (CIDES) que hace parte de la red global de centros asociados de educación

8 La participación de Colombia en misiones de la Organización de Naciones Unidas no es nueva, pues data de 1950 con el envío de un batallón de infantería y una fragata a la península de Corea.

9 Individual Partnership and Cooperation Programme: Programa Individual de Asociación y Cooperación.

y entrenamiento (PTEC)¹⁰ de la OTAN, con la finalidad de poder compartir las experiencias obtenidas tanto en desminado humanitario como en desminado militar, a través de programas de entrenamiento para las Fuerzas Militares de diferentes países miembros y socios de la OTAN (NATO, 17 de junio de 2021). Bajo esta iniciativa se han entrenado más de 100 miembros de diversos países pertenecientes a la OTAN (de la Hoz, 24 de febrero de 2022).

Avanzando en esta cooperación y pensando en futuras participaciones de las Fuerzas Militares colombianas en esfuerzos de paz auspiciados por la OTAN o la Unión Europea o la ONU, se ha venido desarrollando el programa de Certificación de Capacidades Operacionales (OCC)¹¹, que busca alcanzar la interoperabilidad de unidades con una capacidad específica para que, a través del conocimiento de procedimientos operacionales comunes, se pueda facilitar la integración de Fuerzas para un fin específico. En este esfuerzo de interoperabilidad se han incluido capacidades del Ejército Nacional, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana (CGFM, 24 de enero de 2022).

De igual forma, las conferencias de alto nivel o diálogos políticos entre la OTAN y Colombia han aportado en las actividades de cooperación. La adopción de buenas prácticas del programa de Construcción de Integridad (Building Integrity) ha permitido mejorar la transparencia de procesos en las Fuerzas Militares. Por otro lado, se han adoptado enfoques comunes para la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad.¹² Finalmente, también se ha facilitado el intercambio de lecciones aprendidas en actividades de contraterrorismo, seguridad marítima e interdicción de narcóticos (NATO, 17 de junio de 2021).

Aunque la OTAN ha sido el principal esfuerzo del país en Europa, en el año 2014 se firmó un Acuerdo de Cooperación entre la Unión Europea y Colombia que permite la participación de las Fuerzas Militares colombianas en operaciones de crisis y mantenimiento de paz, bajo la bandera de la UE. Este esfuerzo complementario dio sus primeros pasos con la participación de una OPV de la Armada en operaciones en el Cuerno de África; posteriormente, disminuyó ostensiblemente la participación colombiana por temas presupuestales y, en los últimos años, poco a poco, se ha retomado con la presencia de oficiales de estado mayor en diversas operaciones navales de la Unión Europea (*Defensa.com*, 8 de agosto de 2014).

Indiscutiblemente la cooperación con la OTAN ha avanzado mucho, sin embargo, se hace necesario mantenerla e incrementarla para poder concretar que Colombia, a través de sus Fuerzas Militares, sea realmente un oferente en temas de cooperación internacional y que de esa forma pueda ganar mayor visibilidad en el ámbito global.

10 PTEC: Partnership Training and Education Centre.

11 OCC: Operational Capabilities Certification.

12 UNSCR 1325 on Women, Peace and Security.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) – Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas es el encargado de velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional en el ámbito internacional. Cuando percibe una amenaza que pueda generar una crisis y solo después de agotar una amplia gama de opciones, emite una resolución en la que plasma un mandato para generar una operación de mantenimiento de paz (Naciones Unidas, Mantenimiento de la Paz, s.f.b). Cuando se establecen las operaciones de mantenimiento de paz (PKO),¹³ existen diferentes formas para que los países miembros de Naciones Unidas puedan participar en las mismas a través de un sistema de postulación. Cualquier país miembro de la ONU puede postularse, pero en cada una de las formas de participación se deben cumplir requisitos diferentes. Esta participación en tres niveles incluye expertos técnicos para la misión (oficiales observadores en el terreno), personal en el Estado Mayor de las misiones y unidades militares o de policía con una capacidad específica que componen el grueso de la misión (United Nations Peacekeeping, s.f.b).

En 1948 se estableció la primera misión de observadores de paz, ubicada en Oriente Medio y con el objetivo de vigilar el cumplimiento del Acuerdo de Armisticio entre Israel y sus vecinos árabes (Naciones Unidas, Mantenimiento de la Paz, s.f.c). En 1950 y frente al conflicto entre Corea del Norte y Corea del Sur, Colombia ofreció su participación en este esfuerzo multinacional de la ONU, la cual se materializó con la creación del Batallón Colombia 1, posteriormente enviado a la península coreana junto con una fragata, por espacio de tres años. Nuevamente, en 1956, el país se sumó al llamado de la ONU y envió al Batallón Colombia 2 a la región del Suez, en Egipto, como parte de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas encargada de asegurar la paz en esta área. En 1981 se creó el Batallón Colombia 3 para participar en el esfuerzo de paz entre Israel y Egipto (González, 2018).

La tercera iniciativa de gran escala en la que Colombia participó se dio en Oriente Medio. Ante la imposibilidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de crear una fuerza específica para observar el tratado de paz entre Egipto e Israel, se creó una entidad por fuera del sistema de Naciones Unidas que pudiera garantizar este esfuerzo de paz. Nació así la Fuerza Multinacional y Observadores, en la que Colombia ha participado desde su creación en 1982 con un batallón de infantería (MFO, s.f.).

Colombia ha sido un activo participante en el transcurso de las misiones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas, entre las que resaltan las misiones ONUCA en Centroamérica, creada en 1989 (United Nations Peacekeeping, 2003), MINUSTAH en Haití, creada en 2004 (United Nations Peacekeeping, s.f.a), UNPROFOR en Croacia y Bosnia Herzegovina,

13 Peacekeeping Operations.

creada en 1992 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2019), por mencionar algunas. En la actualidad, Colombia participa con expertos técnicos para la misión y personal en el Estado Mayor de las misiones MINURSO (Misión de las Naciones Unidas para el referendo en el Sahara Occidental), MINUSCA (Misión Unidimensional Integrada de las Naciones Unidas para la Estabilización en la República Centroafricana) y UNIFIL (Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Líbano) (UNIFIL, 2023).

Como parte del Plan de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País,” el Gobierno ratificó la voluntad de participar en escenarios internacionales. Esta intención se materializó con la firma de un Acuerdo Marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Colombia el 26 de enero de 2015.¹⁴ El Acuerdo se ratificó mediante la Ley 1794 del año 2016 y en ella se especificó que los despliegues de recursos militares y/o de policía serán siempre una decisión nacional (González, 2018).

Tal como sucede con la OTAN, en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas existe un proceso que se debe surtir para que cualquier país pueda desplegarse en el momento que se requiera atender o crear una nueva misión de mantenimiento de paz. El proceso, de tres niveles, inicia con la inscripción de la capacidad que el país decide ofertar. Posteriormente, se debe preparar la unidad en las tácticas, las técnicas y los procedimientos propios del Departamento. Una vez se encuentra en el nivel requerido, se recibe una visita de una comisión de las Naciones Unidas en la cual se revisa que se haya alcanzado la capacidad requerida en los mismos y el equipamiento que se exige. Si los resultados son positivos, la unidad queda en espera de ser empleada de acuerdo a las necesidades de las misiones de mantenimiento de paz, pero sujeta a la aprobación del país de origen. El movimiento de la unidad a su destino corre por cuenta del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz, así como los elementos necesarios para su sostenimiento durante su participación en la misión. El país de origen debe proveer todo el equipamiento necesario y los repuestos para el equipo que allí se vaya a emplear. Cabe aclarar que el país recibe una retribución económica por parte de las Naciones Unidas (Naciones Unidas Mantenimiento de la Paz, s.f.d).

La participación de Colombia en las misiones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas, aunque ha sido representativa, está muy por debajo de los demás países de Latinoamérica que aportan al sistema, a excepción de Nicaragua, Venezuela, México, República Dominicana y Cuba, en orden descendente y según puede apreciarse en la tabla 2.

¹⁴ *Acuerdo marco entre las Naciones Unidas y el gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de acuerdos de fuerza de reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de paz.*

Tabla 2. Participación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas desde 1990 en misiones de mantenimiento de paz

Años	Total mundial	América Latina	Participación porcentual	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	Venezuela
1990	10.304	139	1,35	139	0	20	7	12	0	21	0	0	0	0	0	0	0	0	10	23
1991	11.209	258	2,30	79	0	45	57	8	0	4	0	0	014	0	0	0	15	0	11	39
1992	52.302	2.475	4,73	975	0	84	84	209	0	3	0	0	16	111	0	0	0	0	941	54
1993	72.149	2.649	3,67	1.439	0	111	34	63	0	5	0	0	14	50	0	0	0	0	899	32
1994	74.625	2.526	3,38	1.399	0	156	11	14	0	0	0	2	135	4	0	0	0	0	920	6
1995	53.206	2.867	5,39	508	0	1.156	6	0	4	0	2	120	12	0	0	0	0	0	933	3
1996	25.649	2.648	10,32	595	0	1.113	6	0	4	0	2	0	12	0	0	0	0	0	911	5
1997	16.849	693	4,11	535	0	45	37	0	0	0	2	0	12	0	0	0	0	0	56	6
1998	14.347	802	5,59	664	0	19	38	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	62	5
1999	18.410	796	4,32	697	10	14	18	0	0	0	2	0	12	0	0	0	0	0	47	8
2000	38.501	820	2,13	531	10	99	49	3	0	0	5	0	12	0	0	0	28	15	64	4
2001	47.778	1.878	3,93	637	211	100	51	0	0	0	3	0	12	0	0	0	5	0	855	4
2002	41.926	2.647	6,31	647	218	149	20	0	0	0	4	0	12	0	0	20	5	0	1.569	3
2003	43.531	3.053	7,01	553	218	82	21	0	0	3	5	0	12	0	238	31	10	0	1.880	0

Años	Total mundial	América Latina	Participación porcentual	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Cuba	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	Venezuela
2004	63.929	6.426	10,05	1.114	231	1.320	587	0	0	70	14	77	12	0	238	41	226	4	2.492	0
2005	70.103	6.044	8,62	902	246	1.255	574	0	0	93	36	210	12	0	0	54	240	4	2.420	0
2006	82.120	6.361	7,75	900	452	1.252	521	2	0	88	42	238	12	0	0	46	235	4	2.569	0
2007	83.006	6.489	7,82	902	456	1.308	521	2	0	98	51	252	12	0	0	50	245	4	2.588	0
2008	89.845	6.516	7,25	895	449	1.315	513	0	0	95	119	247	12	0	0	82	242	0	2.547	0
2009	98.114	6.566	6,69	859	441	1.347	537	27	0	89	116	283	12	0	0	89	239	0	2.527	0
2010	99.245	7.548	7,61	1.015	229	2.268	537	35	0	79	104	324	12	0	0	86	398	0	2.461	0
2011	98.647	7.743	7,85	1.021	224	2.498	534	16	0	80	93	314	12	0	0	178	387	0	2.386	0
2012	95.556	7.269	7,61	1.027	230	2.200	533	17	0	77	79	302	12	0	0	210	394	0	2.188	0
2013	98.267	6.428	6,54	874	233	1.509	495	34	0	81	104	299	13	0	0	216	462	2	2.166	0
2014	104.320	8.101	5,85	874	232	1.659	439	24	0	64	97	307	50	0	0	164	397	0	1.794	0
2015	106.536	4.325	4,06	362	27	1.238	414	16	0	11	209	225	53	10	0	120	191	0	1.449	0
Totales				20.043	4.117	22.369	6.644	482	8	961	1.091	3.200	487	175	476	1.335	3.659	33	36.745	192

Fuente: De Vergara (2016, p. 19).

Existen diversas razones para la participación de fuerzas militares en escenarios internacionales. De Vergara afirma que estas pueden resumirse en dos: adherencia a los objetivos estratégicos de alguna potencia (Estados Unidos) o altruismo internacional, entendiéndolo como el deseo de un país de ponerse en un contexto favorable a sus propios intereses. Tal es el caso de Brasil, que en su política de defensa establece la necesidad de “participar más activamente en los procesos internacionales pertinentes de toma de decisiones; [y] perfeccionar y aumentar la capacidad de negociación del Brasil en el plano internacional” (OEA, s.f., numerales 5.1.b y 5.1.c).

Aunque Colombia es un país cuyas Fuerzas Armadas gozan de un gran respeto y prestigio en el ámbito internacional, por la gran experiencia que han adquirido en el desarrollo de operaciones militares como resultado de enfrentar el conflicto interno y ser referente en áreas como fuerzas especiales, inteligencia, desminado y capacidades aéreas, se puede afirmar que la participación en misiones internacionales de diversa índole ha sido muy limitada y escasa con respecto a lo que podría ser, especialmente después de haberse surtido la firma del Memorando de Entendimiento entre el Gobierno y las Naciones Unidas.

Conclusiones

Colombia, a través de sus Fuerzas Militares y la Policía Nacional, ha logrado abrir espacios importantes en temas de cooperación militar, manteniendo cuatro esfuerzos principales: la cooperación triangular orientada a brindar capacitación, especialmente a los países de Centroamérica y del Caribe y que ha permitido incrementar la capacidad y la efectividad operacional en esta zona en la lucha contra el narcotráfico; la cooperación Sur-Sur, enfocada en incrementar los intercambios técnicos y académicos, especialmente con países de Suramérica, lo cual ha estrechado los lazos de confianza y de cooperación hasta el punto de poder llegar a realizar operaciones binacionales; la participación en ejercicios de carácter multinacional en los que la Armada Nacional y la Fuerza Aérea han jugado un papel preponderante desde años atrás; y el apoyo a las misiones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas con personal de expertos técnicos en el terreno y miembros del estado mayor de misiones.

La combinación de estos cuatro aspectos ha venido abriendo las puertas a recibir invitaciones para generar mayores aportes e intervenciones en misiones de carácter multinacional, como es el caso de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la Unión Europea y la Organización de Naciones Unidas. Sin embargo, Colombia ha sido muy tímida en dar este último paso con unidades en las misiones de la ONU.

Con la experiencia adquirida a lo largo de los años en que el país se ha visto inmerso en el conflicto interno, termina siendo muy interesante ampliar el abanico de intercambios técnicos militares que las Fuerzas Militares pueden ofrecer. Existen países que en la actualidad están

pasando por una situación similar a la que Colombia vivió hace muchos años con respecto a enfrentar el terrorismo, y esto se constituye en una oportunidad única de cooperación que debe ser aprovechada para aumentar su visibilidad e influencia en el ámbito internacional.

Indiscutiblemente los agregados militares juegan un rol importante en la diplomacia de defensa de Colombia en el exterior, sin embargo, sería importante replantear la ubicación de algunas de estas agregaduras con el fin de ampliar lazos de cooperación en otras latitudes, sobre todo si se consideran los intereses que Colombia tiene en la actualidad con respecto a África y sobre el Pacífico, especialmente con la participación en la Alianza del Pacífico y las relaciones con el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) (Maggiorelli y Cepe-da-Ladino, 2020).

La participación de la Armada Nacional y la Fuerza Aérea Colombiana en ejercicios multinacionales ha sido visible. Para mantenerla y ampliarla, se requiere de la asignación de un presupuesto específico para estas actividades y que no afecte los recursos de operación de las Fuerzas, pues esto termina generando la disminución de capacidad operacional en el desarrollo de las tareas propias en el mantenimiento de la seguridad. De la misma manera, para la participación en las misiones de mantenimiento de paz con las Naciones Unidas, se requiere la inversión inicial de las unidades que se vayan a inscribir en el sistema de esta organización.

Recomendaciones

Con la experiencia adquirida por las Fuerzas Militares de Colombia y con el aumento de capacidades de las mismas, el país se encuentra en una situación privilegiada y única para exportar el *know-how* en temas de la lucha contra el narcotráfico y contra el terrorismo. Se debe mantener la cooperación triangular, pero con respecto a la cooperación Sur-Sur, debería ampliarse a países que en este momento enfrentan amenazas de grupos terroristas, tales como Egipto y Níger, solo por mencionar algunos. Esta iniciativa debe ser concertada con el Ministerio de Relaciones Exteriores, de forma tal que se pueda maximizar el esfuerzo diplomático que se adelanta en África y que permitiría posicionar al país en una situación privilegiada y de influencia en este continente. No solo debe reposar en la cooperación técnica sino también en la reubicación de agregaduras militares que permitan avanzar en el cumplimiento de los objetivos de la política exterior colombiana. En este sentido es necesario pensar en una delegación militar en Países Bajos, donde llega la gran mayoría de los narcóticos que entran a Europa y que permitiría obtener apoyos considerables para esta lucha. Teniendo en cuenta los acercamientos que Colombia ha venido realizando con los países del Pacífico, se debería también pensar en generar mayores acercamientos con Australia, Indonesia, Filipinas y Japón, que son Estados relevantes en el contexto de esta región.

Con respecto al punto anterior, si bien las agregaduras tienen un plan de trabajo coherente, holístico y bien diseñado para avanzar en alcanzar los objetivos de las Fuerzas, se requiere de una mayor coordinación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores, de forma tal que el primero actúe en apoyo del segundo, lo que generaría mayor coherencia entre las relaciones exteriores y la política de defensa nacional y permitiría ampliar la visualización y la influencia de las Fuerzas Militares de Colombia en el ámbito global.

En cuanto a las misiones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas, Colombia debería avanzar en esta participación con unidades militares en vez de hacerlo solo con individuos. Involucrarse en estas misiones no solo daría mayor exposición, sino que también ayudaría a mejorar el equipamiento de las Fuerzas y, a su vez, con las experiencias aprendidas, tanto propias como de terceros, permitiría mejorar la doctrina existente en las Fuerzas, no solo en temas de misiones de paz. Sin embargo, para dar el paso inicial se debería contar con unos recursos dedicados para la dotación de los elementos necesarios de las unidades que participen y, en el caso de la Armada Nacional, un presupuesto de operaciones para el trabajo mancomunado con la Unión Europea. Al Colombia dar pasos en estas direcciones, lograría un gran avance y se consolidaría como un preferente en temas de seguridad a nivel global.

Referencias

- Abella, J. D. y Torrijos, V. (2019). Implicaciones de la diplomacia para la seguridad en el posicionamiento estratégico de Colombia en el ámbito de la paz y la seguridad regional: una mirada desde los desafíos y oportunidades de inserción en el Triángulo Norte de Centroamérica. *Revista de Relaciones Internacionales Estrategia y Seguridad*, 14(1), 13-29. DOI:10.18359/ries.3595
- APC [Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia]. (11 de septiembre de 2020). *Cooperación triangular*. Recuperado de: <https://www.apccolombia.gov.co/cooperacion-triangular>
- Armada de Colombia. (23 de marzo de 2015). *Culmina la primera expedición de Colombia a la Antártida*. Recuperado de: <https://www.armada.mil.co/eng/node/15378>
- Atkinson, D. (2011). *History of diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Banchón, M. (25 de junio de 2013). Cooperación Colombia-OTAN: “un acto de mucho simbolismo”. *Deutsche Welle*. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/cooperación-colombia-otan-un-acto-de-mucho-simbolismo/a-16904679>
- Beil, A. R.; Wills-Otero, L. y Borrero, A. (2018). *Estudios sobre la seguridad nacional en Colombia I. Tomo IV: La contribución de Francisco Leal Buitrago*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bisley, N. (2014). The Possibilities and Limits of Defence Diplomacy in Asia. *Defence Diplomacy Is the game worth the candle? Centre of Gravity Series*, 17, 12-14. Recuperado de: https://sdsc.bellschool.anu.edu.au/sites/default/files/publications/attachments/2016-03/cog_17_web.pdf
- Bonachera, A. (28 de mayo de 2018). ¿Qué significa el acuerdo de Colombia con la OTAN y por qué causa polémica? *CNN Español*. Recuperado de: <https://cnnespanol.cnn.com/2018/05/28/que-significa-el-acuerdo-de-colombia-con-la-otan-y-por-que-causa-polemica/>
- Cancillería [Ministerio de Relaciones Exteriores República de Colombia]. (2019). *Proyecto de modificación de la denominación de la Embajada de Colombia ante la Unión Europea, el Reino de Bélgica y el Gran Ducado de Luxemburgo*. Bogotá: Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/formato_soporte_tecnico_decreto_modificacion_nombre_de_la_embajada_en_bruselas_belgica.pdf

- CGFM [Comando General de las Fuerzas Militares]. (24 de enero de 2022). *Equipo móvil de la OTAN capacita a futuros evaluadores del proceso de certificación en Colombia*. Recuperado de: <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/equipo-movil-de-entrenamiento-de-la-otan-capacita-futuros-evaluadores-del-proceso-de>
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2019). Órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad. En *Repertorio de la práctica del Consejo de Seguridad, Suplemento 1989-1992* (pp. 79-133). Recuperado de: https://www.un.org/es/sc/repertoire/89_92/89-92_05.pdf
- Cornago, N. (2008). Diplomacy. En L. Kurtz (Ed.), *Encyclopedia of Violence, Peace & Conflict*, vol. 1 (pp. 574-580). Oxford: Elsevier. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/286221540_Diplomacy
- Cosialls, A. (2016). Diplomacia de defensa: concepto y modelos. *Diplomacia de defensa, la defensa en la acción exterior del Estado, documento de trabajo Instituto Español de Estudios Estratégicos*, I/2016, 23-45. Recuperado de: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET01-2016_DiplomaciaDefensa.pdf
- Davis, D.; Kilcullen, D.; Mills, G. y Spencer, D. (2016). *A Great Perhaps? Colombia: Conflict and Convergence*. Londres: Hurst & Co.
- De la Hoz, N. (24 de febrero de 2022). Acuerdo de cooperación y capacitación que Colombia suscribió con la OTAN. *La República*. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/especiales/crisis-en-ucrania/asi-es-el-acuerdo-de-cooperacion-y-capacitacion-que-colombia-suscribio-con-la-otan-3310220>
- De Souza, P. y France, J. (2008). *War and Peace in Ancient and Medieval History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Vergara, E. (2016). Causas para participar en operaciones de mantenimiento de la paz. *Visión Conjunta*, 8(15), 15-25. Recuperado de: https://www.esgcffaa.edu.ar/pdf/ESGCFFAA-2016_pdf-42.pdf
- Defensa.com. (8 de agosto de 2014). *Colombia participará en misiones de paz de la Unión Europea*. Recuperado de: <https://www.defensa.com/colombia/colombia-participara-misiones-paz-union-europea>
- Defensa.com. (9 de diciembre de 2015). *Operación militar combinada de Colombia y Perú contra la minería criminal en el Amazonas*. Recuperado de: <https://www.defensa.com/colombia/operacion-militar-combinada-colombia-peru-contra-mineria>

- ESDEG [Escuela Superior de Guerra]. (26 de agosto de 2022). *Clausura Curso de Agregados Militares 2022-2*. Recuperado de: <https://www.esdegue.edu.co/es/clausura-curso-de-agregados-militares-2022-2>
- Forbes. (27 de junio de 2022). *Colombia, el único país latinoamericano “socio global” de la OTAN*. Recuperado de: <https://forbes.co/2022/06/27/actualidad/colombia-el-unico-pais-latinoamericano-socio-global-de-la-otan/>
- Gates, R. (2020). *Exercise of Power. American Failures, Successes, and a new path forward in the Post-Cold War World*. Nueva York: Penguin Random House LLC.
- Gil, A. (16 de junio de 2019). Las misiones de paz en el mundo. *El Orden Mundial*. Recuperado de: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/las-misiones-de-paz-en-el-mundo/>
- González Quintero, I. T. (2018). *Fuerzas Militares de Colombia y su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz con Naciones Unidas*. Tunja: Universidad Santo Tomás. Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/34180/2018%20Gonzalez%20Quintero%20Ingrid%20Tatiana.pdf?sequence=1>
- Infodefensa. (19 de junio de 2009). *Uribe prepara un impuesto de guerra permanente para continuar la modernización de las FAS*. Recuperado de: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3148020/uribe-prepara-impuesto-guerra-permanente-continuar-modernizacion-fas>
- Leguey-Feilleux, J-R. (2009). Introduction. En J-R Leguey-Feilleux, *The Dynamics of Diplomacy* (pp. 1-21). Boulder: Lynne Rienner Publishers. Recuperado de: <https://www.rienner.com/uploads/48e3ce00314fb.pdf>
- Maggiorelli, L. y Cepeda-Ladino, J-C. (2020). Las relaciones de Colombia con Asia-Pacífico y sus principales canales de interacción. *The Quarterly of Latin American Economy and Trade*, 40, 23-44. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Julio-Cesar-Cepeda-Ladino/publication/343111581_Las_relaciones_de_Colombia_con_Asia-Pacifico_y_sus_principales_canales_de_interaccion/links/5f1747f792851cd5fa3a03d9/Las-relaciones-de-Colombia-con-Asia-Pacifico-y-sus-principales-canales-de-interaccion.pdf
- MDN [Ministerio de Defensa Nacional de Colombia]. (2013). Diplomacia para la seguridad: la estrategia de Colombia en la lucha contra la DOT. *Department of Conferences and Meetings Management, OAS*. Recuperado de: www.scm.oas.org/pdfs/2013/RM00151S.ppt

- MDN [Ministerio de Defensa Nacional de Colombia]. (2018). *Informe de seguimiento primer semestre 2020, Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad, guía de planeamiento estratégico 2018-2022*. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/Planeacion/Políticas/PES_jun_2020.pdf
- MFO [Multinational Force & Observers]. (s.f.). *Origins*. Recuperado de: <https://mfo.org/origins>
- Muthanna, K. A. (2011). Military diplomacy. *Journal of Defence Studies*, 5(1). Recuperado de: https://www.idsa.in/system/files/jds_5_1_kamuthanna.pdf
- Mutuku, R. (3 de marzo de 2020). Types of Diplomacy in International Relations. *Tuko*. Recuperado de: <https://www.tuko.co.ke/343471-types-diplomacy-international-relations.html>
- Naciones Unidas, Mantenimiento de la Paz. (s.f.a). *Data*. Recuperado de: <https://peacekeeping.un.org/en/data>
- Naciones Unidas, Mantenimiento de la Paz. (s.f.b). *Función del Consejo de Seguridad*. Recuperado de: <https://peacekeeping.un.org/es/role-of-security-council>
- Naciones Unidas, Mantenimiento de la Paz. (s.f.c). *Historia de las operaciones de mantenimiento de la paz*. Recuperado de: <https://peacekeeping.un.org/es/our-history>
- Naciones Unidas, Mantenimiento de la Paz. (s.f.d). *Oficina de Asuntos Militares*. Recuperado de: <https://peacekeeping.un.org/es/office-of-military-affairs>
- NATO [North Atlantic Treaty Organization]. (17 de junio de 2021). *Relations with Colombia*. Recuperado de: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm
- Núñez, A. (2016). Introducción. *Diplomacia de defensa, la defensa en la acción exterior del Estado, documento de trabajo Instituto Español de Estudios Estratégicos*, I/2016, 9-21. Recuperado de: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEET01-2016_DiplomaciaDefensa.pdf
- OEA [Organización de Estados Americanos]. (s.f.). *Libros de política de defensa, República Federativa del Brasil*. Recuperado de: <https://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp>
- Organización de las Naciones Unidas. (18 de marzo de 2019). La cooperación Sur-Sur, ¿qué es y por qué importa? *Noticias ONU*. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2019/03/1453001>

- Pinzón, J. C. (2016). Colombia Back from the Brink: From Failed State to Exporter of Security. *PRISM*, 5(4), 2-9. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/26459207>
- Rodríguez, J. C. C. (2017). *El ocaso de la guerra: la confrontación armada y los procesos de paz en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Saumeth, E. (21 enero de 2020). Colombia y Guatemala firman un acuerdo de cooperación militar antinarcoóticos. *Infodefensa*. Recuperado de: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3129363/colombia-guatemala-firman-acuerdo-cooperacion-militar-antinarcooticos>
- Sprunk, D. (2004). *Transformation in the Developing World: An Analysis of Colombia's Security Transformation* (tesis de grado Maestría en Asuntos de Seguridad Nacional). Naval Postgraduate School, Monterey, CA. Recuperado de: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA427285.pdf>
- Tickner, A. (2014). Colombia, the United States and Security Cooperation by Proxy. *Washington Office on Latin America*. Recuperado de: <https://www.wola.org/files/140318ti.pdf>
- Torres del Río, C. (2015). *Colombia siglo XX: desde la Guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Torres del Río, C. y Rodríguez, S. (2008). *De milicias reales a militares contrainsurgentes: la institución militar en Colombia del siglo XVIII al XXI*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- UNIFIL [United Nations Interim Force in Lebanon]. (2023). *Unifil Troop-Contributing Countries*. Recuperado de: <https://unifil.unmissions.org/unifil-troop-contributing-countries>
- United Nations Peacekeeping. (2003). *Completed Peacekeeping Operations, United Nations Observer Group in Central America*. Recuperado de: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/onuca.htm>
- United Nations Peacekeeping. (s.f.a). *Minustah Fact Sheet, United Nations Stabilization Mission in Haiti*. Recuperado de: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minustah>
- United Nations Peacekeeping. (s.f.b). *Troop and Police Contributors*. Recuperado de: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>
- United States Army War College. (s.f.). *Historic Carlisle Barracks*. Recuperado de: <https://www.armywarcollege.edu/history.cfm>

US GAO [United States Government Accountability Office]. (6 de septiembre de 2005). *Drug Control: Air Bridge Denial Program in Colombia Has Implemented New Safeguards, but Its Effect on Drug Trafficking Is Not Clear*. Recuperado de: <https://www.gao.gov/products/gao-05-970>

Webinfomil. (s.f.). *Escuela de Helicópteros para las Fuerzas Armadas cumple 65 años formando los mejores aviadores de ala rotatoria*. Recuperado de: <https://www.webinfomil.com/2019/09/escuela-de-helicopteros-para-las.html>

El accionar estratégico de las Fuerzas Armadas en el marco de la seguridad pública y la convivencia ciudadana

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.12>

Andrés Mauricio Valdivieso,
Sofía Correa Merchán**
y Ana María Villota****

Introducción

La seguridad pública y la convivencia ciudadana constituyen uno de los mayores retos que afrontan las sociedades modernas. Los riesgos y amenazas para la seguridad pública cada vez son más volátiles, ambiguos y complejos, lo que representa un desafío monumental para los tomadores de decisión y para los agentes promotores de la seguridad. El pleno goce los derechos humanos de todos los ciudadanos se logra a través de estrategias robustas, amplias

* Profesor universitario. Investigador asociado reconocido por Colciencias. Abogado y magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali (USC). Becario de Colciencias convocatoria 525 del año 2011. Ha sido director del programa de Derecho y de Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad San Buenaventura con sede en Cali. Contacto: andresmauriciovaldivieso@gmail.com.

** Internacionalista egresada del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada (Bogotá) Estudiante de la Maestría de Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra. Investigadora en temas de construcción de paz, seguridad y geopolítica. Contacto: sofcor99@gmail.com y u7600284@unimilitar.edu.co

***Estudiante del programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, monitorea la asignatura Formación del Sistema Internacional y asistente de investigación del profesor Eduardo Pastrana en la línea de investigación sobre políticas exteriores de América Latina y el Asia Pacífico del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la misma facultad. Contacto: anam_villotah@javeriana.edu.co.

y sistémicas de seguridad pública. En ese sentido, la seguridad pública se convierte en la estructura que permite al Estado garantizar y proteger los derechos constitucionales de toda la nación. Ciertamente, los niveles de criminalidad en Colombia han exigido que todas las instituciones de las Fuerzas Armadas del Estado trabajen en aras de contribuir al sostenimiento de la democracia de cara a los estándares constitucionales. No obstante, las amenazas y los riesgos para la seguridad pública tienen transformaciones constantes, lo que exige un alto nivel de sensibilidad y de capacidad de adaptación a los nuevos fenómenos delictivos.

Por tanto, el presente capítulo desarrolla la propuesta de vincular la perspectiva sistémica o el enfoque sistémico tanto para el diseño como para la implementación de las estrategias de seguridad pública con miras a garantizar el ejercicio de derechos ciudadanos. con ello en mira, parte de una caracterización del enfoque sistémico y de las características que permiten interpretar y comprender las complejidades de los contextos actuales. Seguidamente, desarrolla una evaluación analítica sobre los resultados de las estrategias de seguridad pública de los gobiernos de Juan Manuel Santos y de Iván Duque. Asimismo, esboza el rol que han tenido las Fuerzas Armadas en Colombia para la seguridad pública. Finalmente, presenta algunos hallazgos y recomendaciones de política para fortalecer las estrategias de seguridad pública en Colombia que debe afrontar el actual gobierno del presidente Gustavo Petro.

La perspectiva sistémica de cara a las complejidades contemporáneas para la seguridad pública

En este apartado se proyecta un marco interpretativo que desarrolla la perspectiva sistémica y sus principales características, en aras de que los agentes y/o tomadores de decisión tengan una interpretación más idónea de los fenómenos sociales y de las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que las sociedades van acarreando y que, en consecuencia, tienen influencia directa o indirecta en las estrategias de seguridad pública de los Estados.

En ese sentido, se proyecta el enfoque sistémico desde Niklas Luhman, quien ha trabajado y desarrollado algunas variables estructurales de la teoría para su respectiva implementación. Esta perspectiva permite comprender todas las aristas y características de los sucesos complejos que, generalmente, conllevan afectaciones tanto para el Estado como para sus ciudadanos. El enfoque sistémico logra entregar las herramientas idóneas para relacionar las diferentes variables y conocer la multiplicidad de causas que convergen en el problema o hecho, lo cual facilita una mejor comprensión y estimación de los daños, amenazas, riesgos y recursos disponibles para el accionar de las FF. AA.

Entonces, es relevante hacer referencia a la teoría sistémica de Luhman, sobresaliente por presentar “la pretensión de que la disciplina social se convierta en una reflexión sistemática”

(Luhman, 1996, p. 3) en la cual, a partir de un estudio sociológico, se construya un estudio de los sistemas y las estructuras. Ciertamente, la sociedad está compuesta por distintos sistemas entrelazados, pero que han de desagregarse y comprenderse desde sus características a fin de tener capacidad de agencia frente a ellos.

La génesis de la teoría de sistemas se puede observar desde el funcionalismo estructural, enfoque bajo el cual se consideró posible incidir en los estudios etnológicos y la sociología, para aprehender las estructuras originales de la sociedad a partir de la observación metódica, teniendo en cuenta que las sociedades y las instituciones estatales están entrelazadas de forma compleja; es decir, no hay una monocausalidad o característica unidimensional. Por el contrario, la complejidad se caracteriza por la convergencia de múltiples factores en un mismo contexto o fenómeno.

Fundamentalmente, desde esta teoría, se debe concebir la sociedad humana a partir un polisistema físico, biológico, sociológico, antropológico y noético que se rige como un sistema autónomo que vive, intercambia y depende de entornos físicos y psíquicos complejos, a los que se ve sometido bajo la multidimensionalidad.

Sin embargo, existían dos problemáticas en el campo de la teorización en los estudios sociológicos: primero, la imposibilidad de la institución de una teoría global que responda a todas las áreas de la estructura y sea aplicable frente a todas las variables estructurales complejas, que son dinámicas y en algunos casos interdependientes; y segundo, la ausencia de una fundamentación teórica sobre la explicación de la preservación de las estructuras de los sistemas.

Por esta razón, el funcionalismo estructural “tomaba como punto de partida la existencia de facto de determinadas estructuras en los sistemas sociales, a partir de las cuales se podría preguntar qué funciones serían necesarias para su preservación y mantenimiento” (Luhmann, 1996, p. 28). En nuestras sociedades la estructura se puede proyectar como las normas sociales; es decir, las normas, instituciones estatales y el mismo Estado representan la estructura en la teoría de sistemas.

Como contrapartida, los cambios que supuso la Segunda Guerra Mundial en torno a la reconstrucción estatal, el desarrollo, el ánimo de cooperación y establecimiento de la paz mundial, conllevaron a “mutaciones radicales de la estructura moderna”, donde el funcionalismo estructural propone para la adaptación de la configuración del sistema “la planificación desde arriba, el control, y el concepto de sistema se convirtió en un instrumento de racionalización y reforzamiento de las estructuras de dominio” (Luhmann, 1996, p. 29).

Por lo tanto, se percibieron importantes transformaciones estructurales como, por ejemplo, la creación de diferentes instituciones a nivel global, como el sistema de Naciones

Unidas, para instituir las regulaciones deontológicas en pro de la protección de la humanidad. Asimismo, a nivel regional se comenzó a desplegar toda una serie de instituciones como la Comunidad Europea y el sistema interamericano para los derechos humanos, entre otros, que nacieron con la pretensión de fomentar la configuración de sistemas para el desarrollo desde la protección y garantía de los derechos humanos como eje transversal de todas las instituciones y el conjunto de elementos que representan.

Es así como *la teoría de sistemas* abarca el estudio a partir de “realidades de gran escala (macrosociales)” bajo un carácter de mayor grado de abstracción (Luhmann, 1996, p. 31). De ahí la importancia de la agencia y de la acción para orientar y reorientar el sistema.

Parsons, por su parte, establece que “acción y sistema no podían entenderse por separado; o dicho de otra manera: la acción es solo posible bajo la forma de sistema” (citado en Luhmann, 1996, p. 31), haciendo alusión a los postulados de Durkheim, y tomando en cuenta el carácter moral de las sociedades, afirma que “la sociedad solo es posible cuando se alcanzan los suficientes consensos morales” (componente sistémico) (citado en Luhmann, 1996, p. 32).

El análisis sociológico de Parsons se establece bajo la premisa de que “la acción es una propiedad emergente de la realidad social” (*emergent property*) (Luhmann, 1996, p. 32), es decir que únicamente podrá ejercerse alguna acción si se es consciente del sistema en que se actúa y representa los retos sociales a confrontar desde los intereses del sujeto, agente o institución. En ese sentido, se denomina el análisis como *realismo analítico*, ya que es “el esfuerzo por descomponer los elementos intrínsecos de la acción” (Luhmann, 1996, p. 32), además, frente a hechos o desafíos prácticos que conlleva la implementación de regulaciones o instituciones misionales desde el Estado de derecho.

Por lo tanto, “una acción se lleva a cabo cuando ya está establecida la diferencia entre fines y medios, es decir, cuando ya existe una concatenación de valores colectivos, que se hacen presentes en el momento en que el actor está decidido a actuar” (Luhmann, 1996, p. 32), esto es, cuando hay pleno conocimiento de todos los sistemas y variables que repercuten en el suceso. Entonces, la sociedad está concebida desde la forma de sistema y constituida bajo un carácter moral, “ya está integrada por la moral, por los valores, por los símbolos normativos” (Luhmann, 1996, p. 32) y los individuos actúan bajo estas determinaciones sociales. En consecuencia, los ciudadanos actúan desde los lineamientos que las normas o la estructura pretende desplegar.

En ese orden de ideas, Parsons establece cuatro tipos de componentes básicos para que se ejecute una acción: componentes instrumentales y consumatorios, y componentes externos e internos. La combinación de los componentes producirá las disposiciones para comprender la concentración de funciones.

Tabla 1. Componentes instrumentales y consumatorios de tipo interno y externo

	Instrumental Medio que conduzca al actuar	Consumatorio Fin y resultado (satisfacción y perfeccionamiento) de la acción
Exterior Relaciones del sistema hacia afuera	Instrumentalización de la relación exterior: adaptación . Consecuencia: estado que genera satisfacción a necesidades.	Consumación del objetivo perseguido y la relación exterior: obtención de fines . Consecuencia: consumación del marco de valores sociales.
Interior Relaciones del sistema con sus estructuras propias	Instrumentalización de la relación interna: mantenimiento de las estructuras latentes . Consecuencia: estabilización de las estructuras, garantiza su disponibilidad (hasta cuando no se hace uso de las mismas).	Consumación de la acción y la parte interna del sistema: integración . Consecuencia: se satisfacen propósitos, se integra lo actuado. Sistema social

Fuente: elaboración de los autores basados en Luhmann (1996).

Teniendo en cuenta lo anterior, se construye el esquema AGIL, por sus siglas en inglés: *adaptation* (adaptación), *goal attainment* (obtención de fines), *integration* (integración) y *latent pattern maintenance* (mantenimiento de las estructuras latentes). Bajo estas cuatro combinaciones es posible la ejecución de la fórmula *action is system*.

Uno de los postulados más importantes de la teoría, utilizando el esquema AGIL, sostiene que desde estas cuatro combinaciones de componentes (aspectos relativos de la acción social) se desarrollan cualquiera de las otras derivaciones o combinaciones que se pueden generar; así entonces, bajo este esquema se concibe la teoría para explicar la totalidad de la condición humana (Luhmann, 1996). Esto es clave tanto para la comprensión de las propias capacidades de cara a las amenazas y a los riesgos, como para la comprensión del enemigo o del agente conflictivo en el marco del sistema social instituido por la formación del Estado social de derecho.

En ese contexto, la teoría expone dos casos típicos para su comprensión: la versión general del sistema de acción y el sistema social (dentro del sistema de acción).

Tabla 2. Sistemas de acción

	Instrumental	Consumatorio
Exterior	Adaptación Sistema de funciones: conducta orgánica	Obtención de fines Sistema de funciones: personalidad
Interior	Mantenimiento de estructuras latentes Sistema de funciones: cultura	Integración Sistema de funciones: sistema social

Fuente: elaboración de los autores con base en Luhmann (1996).

Primero, la conducta orgánica, resultado de la adaptación, se refiere a “aquellos componentes que el organismo debe suponer para que pueda ser conductor de un comportamiento” (Luhmann, 1996, p. 37) y, por consiguiente, se genere una acción para conseguir un equilibrio. Esta acción va a estar sometida al componente exterior y al ambiente (“espacio ecológico”) adecuado. Por lo que, por ejemplo, los códigos penales y de operaciones y los protocolos de asistencia humanitaria constituyen estructuras que pretenden fomentar la conducta orgánica.

Segundo, la personalidad, bajo la obtención de fines, se constituye sobre el sistema psíquico que “es el que controla el que la acción se lleve a efecto, que las necesidades se satisfagan, que se oriente hacia la praxis [...] y que se obtengan los fines” (Luhmann, 1996, p. 38). Así mismo, bajo el sistema psíquico se manejan las relaciones entre las variables internas y sus valores (conciencia) y externas (entorno). Es decir, el tomador de decisión, un comandante de brigada, un director jurídico o un líder político, toman decisiones partiendo de su marco de comprensión social, que a su vez está determinado por las instituciones y normas que repercutieron en su concepción moral y ética de la sociedad.

Tercero, el sistema social o sistema de comunicación, bajo la integración, permite “alcanzar un orden interno dirigido a la satisfacción (consumatoria) de las necesidades en el presente [...] Se coordinan diferentes sistemas personales y organismos en un entramado de acción” (Luhmann, 1996, p. 40). Es decir, el contexto y sus actores al margen de la ley o por fuera de las estructuras con pretensiones de conducta orgánica constituyen parte del fin u objetivo determinado para los agentes estatales (por dentro de las conductas orgánicas y socialmente aceptadas) y sus acciones tienen pretensión de impactar los actores con intereses diferentes a los delimitados por la conducta orgánica y que el sistema social absorbe como correctos.

El sistema social se puede entender como sistema comunitario, operando bajo la función de integralidad con “aproximaciones terminológicas de carácter emocional y afectivo” (Luhmann, 1996, p. 40). Desde una perspectiva más profunda, se encarga de integrar la economía, la política y la cultura para constituir la comunidad social.

Cuarto, la cultura o las instituciones culturales, bajo el mantenimiento de las estructuras latentes, desarrollan “la función de reactivar los modelos de comportamiento en un espacio de tiempo que trasciende las situaciones, mediante la consolidación de roles, cargos o tipos” (Luhmann, 1996, p. 38); en síntesis, integrar el sistema de acción sobre la volatilidad y transitoriedad de las situaciones sometidas en las instituciones. La cultura, con el apoderado del mantenimiento de las estructuras latentes, se encarga de conservar los patrones de comportamiento que solo se llevarán a cabo cuando el sistema preserve los valores sociales. Sin embargo, también hay que visualizar los agentes que promueven ideas contracultura

quienes, ciertamente, son aquellos con intereses diferentes a los institucionalizados por el Estado y, generalmente, operan al margen de la ley, pues no siguen la conducta orgánica, lo que no permite la reproducción de la cultura del respeto y la protección, por ejemplo, de los derechos humanos.

Ahora bien, la noción de sistema ha evolucionado de los sistemas simples, cerrados y estáticos a la de los sistemas complejos que son dinámicos, abiertos, autopoieticos y autorreferentes, compuestos de elementos heterogéneos que conforman y mantienen una unidad sistémica, cuya emergencia es mayor que la suma de sus partes.

En principio, los *sistemas cerrados* no pueden recibir aportes o contribuciones, por su naturaleza para su conservación. Un ejemplo de los sistemas cerrados puede constituir los Estados que se aíslan de su región, por lo que no pueden comprender las complejidades de los fenómenos criminales transfronterizos y, en consecuencia, todo diseño e implementación de estrategia aislada no podrá afrontar y reorientar el sistema hacia lo concebido por la Constitución del Estado.

Por el contrario, los sistemas abiertos se conciben desde la capacidad de desarrollar¹ reordenación o reordenamiento de sí mismos a partir de entradas en el sistema social (información), donde la evolución es la que permite su conservación. Por ejemplo, el desarrollo de un sistema económico que reconozca y se articule con el sistema de protección y defensa de los derechos humanos de la sociedad, lo que fomentará una cultura de respeto por los derechos humanos como una forma estructural de conducta orgánica.

Los avances teóricos han comprendido este desarrollo bajo la formulación de la *diferencia*: “el sistema es la diferencia que resulta de la diferencia entre el sistema y entorno” (Luhmann, 1996, p. 62). El reconocimiento de la disparidad de ambos es la razón social de la teoría de sistemas, ya que a través de este es que los sistemas pueden transformarse y evolucionar. En el entorno se reconocen desde las condiciones geológicas hasta la preponderancia cultural e ideológica de la comunidad.

En lo esencial, se ejecutará una operación de relacionamiento o autoproceso estructural entre ambos lados, sistema/entorno, y evidentemente este relacionamiento se lleva a cabo en una estructura circular o autopoietica “que se produce a sí misma circularmente” (Luhmann, 1996, p. 67). Es decir que las instituciones y la estructura tienen como rol tanto el control orgánico como la reproducción cultural identitaria de la sociedad cohesionada a través

1 La comprensión de los sistemas abiertos en el orden biológico y social se construye sobre la teoría que afirma que “estos sistemas distintos tendrían que ser fundamentalmente abiertos, capaces de desarrollar neguentropía” (Luhmann, 1996, p. 40), entendiendo la neguentropía como “la energía que el sistema importa del ambiente para mantener su organización y sobrevivir” (Johannsen, 1975, citado en Arnold, 1998, p. 9).

de los sistemas. Finalmente, uno de los mayores beneficios de este enfoque sistémico es que su utilidad reside en la capacidad de la predicción de resultados, o sea, “a qué condiciones dadas los resultados pueden ser previstos” (Luhmann, 1996, p. 48).

En suma, a modo de conclusión, esta descripción del mundo conlleva a entender que todo sistema que observemos, específicamente los sistemas vivientes y sociales, es una unidad de lo diverso, una emergencia organizativa y funcional compuesta de elementos heterogéneos. Todo ello conduce a la paradoja de que una unidad (un sistema) es una y múltiple: una como emergencia de la conjunción de los elementos constitutivos y como unidad tiene sus interrelaciones con su entorno y los actores que tienen intereses sociales, económicos y políticos que ejecutan algún tipo de acción. Así pues, la perspectiva sistémica permite comprender las complejidades de los fenómenos sociales y de los actores que ejecutan acciones que representan riesgos y amenazas para las estructuras sociales determinadas por el Estado y su Constitución Política.

Evolución del concepto de seguridad y sus enfoques institucionalizados

El concepto de seguridad ha estado ligado históricamente a la ausencia de amenazas, por lo que se puede inferir que “la seguridad es la búsqueda de la libertad de las amenazas” (Buzan, 1991, citado en Niño, 2018, p. 284) y la supervivencia del individuo, la comunidad, el Estado, el sistema en general o aquello que se ha determinado como objeto referente. Como resultado de importantes discusiones políticas, se ha generado una multiplicidad de enfoques desde los cuales es posible analizar la seguridad frente a diferentes categorías, que pueden ser examinadas por la concepción de la naturaleza de la amenaza y la propuesta resolutoria de la misma. En ese sentido, el presente acápite hará énfasis en las transformaciones de las categorías de seguridad nacional, seguridad internacional, seguridad humana y seguridad pública.

En adelante, la concepción de la seguridad se transforma en el contexto histórico e internacional con la necesidad de responder a las interacciones que se desarrollan sobre la evolución en el escenario internacional y que sugieren una amenaza a la integridad o la supervivencia del Estado como principal objeto referente de la seguridad tradicional.

En primer lugar, la firma de los Tratados de La Paz de Westfalia, en 1648, provocó la reorganización de los ordenamientos territoriales a través del reconocimiento del Estado y la soberanía estatal, lo cual conllevó al establecimiento del concepto de seguridad al nivel estatal, también denominada como seguridad westfaliana, en la que “la seguridad, en cualquier sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a los valores adquiridos, mientras que en el sentido subjetivo, mide la ausencia de miedo de que dichos valores sean atacados” (Wolfers, 1962, p. 150).

Partiendo de una breve descripción por las dos teorías sobresalientes por sus desarrollos empíricos de las relaciones internacionales, la seguridad en el nivel estatal desde una visión tradicional es abordada en profundidad por el realismo clásico, que concibe que los Estados conviven en un escenario anárquico de naturaleza conflictiva por la lucha por el poder, de modo que la seguridad se garantiza con la “integridad del territorio nacional y sus instituciones” (Morgenthau, 1986, p. 562). Por otro lado, desde el liberalismo, la seguridad otorga primacía a los actores sociales tras el reconocimiento de que los mismos son capaces de crear instituciones (organizaciones y regímenes internacionales) para la cooperación y coexistencia pacífica, es decir, “la seguridad puede y debe construirse no tanto mediante la acumulación de poder militar por cada Estado sino en base a la cooperación entre Estados” (Arenal, 2015, p. 308).

En ese contexto, es posible describir a los Estados como ejemplo de objeto referente de la seguridad tradicional, pues cualquier elemento que represente una amenaza (la guerra desde una visión tradicional) a la supervivencia de estos puede generar situaciones de inseguridad estatal. Lo anterior sustentando en los postulados de Bellany: “la seguridad es en sí misma una relativa ausencia de guerra, unida a una expectativa relativamente alta de que la derrota no será la consecuencia de cualquiera guerra que pueda acaecer” (1981, p. 102).

Como contrapartida, los Estados están respaldados por sus ordenamientos jurídicos internos para el establecimiento y mantenimiento de la seguridad en el carácter interno:

La seguridad nacional es la parte de las políticas del gobierno que tienen como objetivo la creación de condiciones políticas nacionales e internacionales que sean favorables a la protección o expansión de los valores nacionales vitales contra adversarios existentes y potenciales (Trager y Simonie, 1973, p. 36).

Por tanto, “tradicionalmente, el concepto de seguridad internacional se entendía como, en lo esencial, un problema de seguridad estatal” (Ramcharan, s.f., párr. 4). En el escenario internacional, las dinámicas de la seguridad identificaban como naturaleza de la amenaza a la conflictividad entre Estados (situaciones de tensión y rivalidades), por capacidad armamentística (incorporando la carrera armamentística y el dilema de seguridad) y obtención o mantenimiento de poder.

El concepto de seguridad westfaliano se mantuvo hasta la finalización de la Primera Guerra Mundial, que denotó por primera vez el interés de implementar una *seguridad colectiva* a partir de la cooperación de los Estados para el mantenimiento de la paz. Esto se vio ejecutado en la Sociedad de las Naciones, lo cual conllevaba a la comprensión de la seguridad desde la perspectiva de la teoría liberal institucional, pero con variables realistas.

Sin embargo, el fracaso de la Sociedad de las Naciones con el estallido de la Segunda Guerra Mundial restableció el cambio de paradigma orientado nuevamente al realismo. El

avance en materia teórica, especialmente en este periodo, permitió ampliar el enfoque de estudio de la seguridad internacional (neorrealismo): “si la seguridad es un objetivo del Estado, impondrá requerimientos en las políticas internacionales en orden a la racionalidad del Estado, ya que, si se distancia del modelo racional, queda en riesgo la seguridad y con ella, la supervivencia del Estado” (Waltz, 1979, p. 26). En este paradigma, los estudios de seguridad experimentaron una diversificación, “a diferencia de los anteriores ‘guerra’ y ‘defensa’ era más inclusivo y agrupaba aspectos militares y no militares” (Arenal, 2015, p. 305), y el reconocimiento de nuevos actores, como las organizaciones internacionales.

Consecuentemente, posterior a la Guerra Fría, se fortaleció la transformación de la visión tradicional del concepto de seguridad por los desafíos emergentes que obligaban a los Estados a reconocer amenazas procedentes en diferentes áreas no priorizadas anteriormente. Así pues, se buscaba como fin de la seguridad no solo ejercer el control armamentístico (ahora teniendo en cuenta las armas nucleares), sino la reducción de su proliferación para la estabilización y la distensión de los conflictos y especialmente la reducción de las tensiones internacionales (entre las potencias), para obtener la paz como meta final.

Por tal motivo, se dio un incremento en la evaluación del concepto de paz, enfatizando en la apertura de la comprensión de la seguridad bajo otras áreas. Por ejemplo, en 1983, Buzan realizó una contribución a los estudios de la seguridad en la que se refería a “colectividades humanas (no solo a Estados) y estaba marcada por factores en cinco sectores: militar, político, económico, social y medioambiental” (Buzan, 1983, citado en Arenal, 2015, p. 312). Por ende, se vería afectada también la concepción de la seguridad nacional, que ahora “incluye tanto la defensa tradicional como las acciones no militares del Estado para asegurar su capacidad total de supervivencia como entidad política con el fin de ejercer su influencia y de llevar a cabo sus objetivos nacionales e internacionales” (Louw, 1978, p. 2).

Adicionalmente, se generó una “estrategia discursiva de profundización” a través del “cuestionamiento del Estado como sujeto central de la seguridad, que en la mayoría de los casos ha sido sustituido por el ser humano como referente último”, lo cual será soportado principalmente bajo la teoría liberal (idealismo liberal) tras el reconocimiento de los seres humanos como sujetos de derechos (Arenal, 2015, p. 313).

Como resultado, denotando la nueva relevancia del ser humano y su valor como ciudadano, se concibió, en el marco de las Naciones Unidas, el concepto de seguridad ciudadana como “el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica” (PNUD, 2013, p. 1).

Ahora bien, específicamente en el siglo XXI, el avance tecnológico que contribuyó al desarrollo de las comunicaciones, la globalización, el incremento de las relaciones

de interdependencia y las interacciones transnacionales, ahora no solo de Estados sino de organizaciones y agentes, provocó la expansión de la comprensión de la seguridad internacional.

A propósito, se comenzó a visibilizar una multiplicidad de nuevas amenazas, consecuencia de nuevos actores y nuevas formas de relación entre los mismos en el sistema internacional. Así mismo, se catalogaron ya no exclusivamente “la guerra y los conflictos internacionales, sino los disturbios civiles, la delincuencia organizada, el terrorismo y las armas de destrucción en masa” (Ramcharan, s.f., párr. 2).

Consecuentemente, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), la seguridad pública estableció la protección del ciudadano como obligación del Estado, puesto que esta “fortalece el estado de derecho y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos” (OEA, 2018, párr. 10).

Debe tenerse en cuenta que la seguridad internacional conserva las implicaciones del mantenimiento de la paz y la seguridad, pero partiendo de la premisa de reconocer “que las amenazas no solo pueden venir de Estados y agentes no estatales, sino que también se pueden cernir sobre la seguridad tanto de Estados como de personas” (Ramcharan, s.f., párr. 4), con lo que se dio inicio a sentar las bases o los pilares de lo que se concibe como seguridad pública.

En ese contexto, sobresale el papel tanto del sistema de Naciones Unidas como el de la Organización de Estados Americanos, los cuales han servido como principal estructura institucional para promover, mantener y restaurar la paz, en momentos de tensión o que amenazan la estabilidad, ya que la seguridad internacional “supone el derecho de todo Estado a aprovechar cualquier sistema de seguridad pertinente, a la vez que supone la obligación jurídica de todo Estado de prestar apoyo a esos sistemas” (Ramcharan, s.f., párr. 3). Así entonces, comenzó una ampliación del concepto de seguridad y la utilización de un enfoque sistémico que permita proyectar relaciones entre los diversos sistemas sociales.

Ahora bien, a través de la Carta de las Naciones Unidas, se intentó hacer equiparar el elemento de ordenamiento jurídico, empero, con una multiplicidad de limitaciones bajo las que la capacidad de la organización está sometida a la intención de cooperar de los Estados participantes. Especialmente en el artículo 1 se establece que la seguridad “puede promoverse o alcanzarse mediante medidas de seguridad colectiva y ajuste o arreglo de controversias internacionales” (Simma, 2012, p. 112, citado en Ramcharan, s.f., párr. 5).

En síntesis, se generó un fortalecimiento de los enfoques no tradicionales que buscaron dar la concepción de la naturaleza de la amenaza y la propuesta resolutoria para la seguridad

bajo una pluralidad de enfoques, entre los cuales sobresalen la seguridad humana y la seguridad pública.

Entonces, según las Naciones Unidas, la seguridad humana, permite reconocer que:

Si bien la seguridad nacional sigue siendo un elemento indispensable para la paz y la estabilidad, la complejidad y la interrelación de las antiguas y las nuevas amenazas [...] revelan nuestra vulnerabilidad común frente a un creciente riesgo de amenazas de amplia difusión e intersectoriales (ONU, 2012, p. 3).

El concepto de seguridad humana surgió en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1994, y se conceptualizó en la Resolución 66/290 de la Asamblea General como “un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos” (ONU, 10 de septiembre de 2012, p. 2). Por lo tanto, a través de la seguridad humana, se presentan como propuesta resolutive las “soluciones impulsadas por las realidades locales y basadas en las necesidades, la vulnerabilidad y las capacidades reales de los gobiernos y las personas” (ONU, 2012, p. 5).

En esa línea, la modernidad y los intereses en proteger la especie humana de cara a sus principales riesgos y amenazas han logrado instituir el concepto de seguridad humana en el sistema ONU que, a su vez, desde la perspectiva sistémica, permite y fomenta una transversalización de los modelos y estrategias de seguridad pública para los Estados, orientada a la protección de los ciudadanos y a la garantía del ejercicio de sus derechos.

La seguridad pública en Colombia: avances y retrocesos

En el presente apartado se realiza un balance acerca de la seguridad y la convivencia ciudadanas durante el periodo de gobierno de Iván Duque (2018-2022), con el objetivo de mostrar sus resultados en materia de seguridad y los retos que le ha heredado a la actual administración de Gustavo Petro (2022-2026). Sin embargo, para realizar dicho análisis también es de gran relevancia esbozar el manejo y los resultados que dejó el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), para reconocer los retos y desafíos que debía atender Duque.

Cabe resaltar que, antes de la llegada de Juan Manuel Santos a la Casa de Nariño en el año 2010, el mandatario contó con el apoyo del Uribismo para ganar la Presidencia, bajo la promesa de seguirle dando continuidad a la política de seguridad democrática² de su antecesor.

2 Según el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del expresidente Álvaro Uribe, la seguridad democrática es el ejercicio de una autoridad efectiva que sigue las reglas, contiene y disuade a los violentos y está

No obstante, su presidencia se destacó por irse distanciando de la lógica gubernamental de Uribe Vélez (Macías y Ayala, 2019).

Con la llegada de Santos al poder y después de ocho años de gobierno, se evidenciaron aciertos así como desaciertos en los temas de seguridad. Ahora bien, para comprender la ruta establecida por el mandatario, nos enfocaremos en sus últimos cuatro años en el poder (2014-2018) y se analizará el Plan Nacional de Desarrollo (PND) presentado por su segundo gobierno, el cual se denominó “Todos por un Nuevo País”.

Este PND se estructuró sobre tres pilares: paz, equidad y educación. La primera ocupó un lugar fundamental en los objetivos gubernamentales de Santos al punto de convertirla en su política bandera, con el propósito de consolidarla y acabar con el conflicto armado en el territorio colombiano (una de las principales causas del subdesarrollo en el país) y así poder abrirle las posibilidades de crecimiento a Colombia, teniendo en cuenta que la ausencia de paz es causa y consecuencia de la falta de desarrollo y de la debilidad del Estado (DNP, 2014).

De esta forma, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) del gobierno Santos se mantuvo como un elemento fundamental ante la intención de realizar un acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) (Macías y Ayala, 2019). Al mismo tiempo, debía seguir atendiendo y fortaleciendo la seguridad pública, al enfocarse en la lucha contra los grupos armados al margen de la ley (GAML), las bandas criminales (BACRIM)³, el contrabando, la minería ilegal, la explotación ilícita de recursos, el tráfico ilegal de armas y de explosivos. Además, la PNSCC se estructuró con la finalidad de seguir bajando las cifras de los delitos de alto impacto (DNP, 2014).

Con el objetivo de analizar los resultados del segundo periodo de gobierno de Juan Manuel Santos, a continuación, en la tabla 3, se mostrarán las cifras de los años 2014 a 2018 correspondientes a los delitos de alto impacto. Igualmente, se ha realizado la tabla 4 con las cifras del primer periodo de gobierno de Santos (2010-2014), para visualizar los cambios en los indicadores del primer periodo presidencial hasta el segundo.

comprometida con el respeto a los derechos humanos y la protección y promoción de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas. Se trató de una estrategia que buscó recuperar el control del territorio en Colombia, incrementando la cantidad y capacidad de las tropas y las unidades de policía, con el fin de desplazarlas por todo el país para combatir a los grupos al margen de la ley.

3 El término BACRIM cambió: ante “la evolución de su accionar delictivo, la Directiva 015 de 2016, dejó atrás el término y reclasificó a esas expresiones organizadas ilegales como grupos armados organizados (GAO) y grupos delincuenciales organizados (GDO). Esa nueva clasificación, que intentó diferenciar el crimen organizado según su nivel de organización, su capacidad de generar violencia armada, el control territorial que ejercen y el número de miembros que tuvieran, buscó determinar el involucramiento de esos grupos en la dinámica del conflicto armado interno, con el fin de establecer con mayor claridad los medios que la fuerza pública podría utilizar para combatirlos” (Macías y Ayala, 2019, pp. 19-20).

Tabla 3. Delitos en Colombia durante el primer periodo presidencial Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2010 a 7 de agosto de 2014)

Delitos	2010	2011	2012	2013	2014
Homicidios comunes	15.013	15.803	16.033	14.971	12.958
Lesiones personales	53.141	62.186	82.183	82.940	82.236
Hurto a personas	61.442	67.886	82.656	93.455	94.427
Hurto a residencias	17.439	17.968	22.349	21.232	20.756
Hurto a comercio	12.948	15.295	21.475	22.543	21.723
Hurto a automotores	8.103	10.281	9.225	8.941	7.756
Hurto a motocicletas	13.553	20.447	22.661	23.218	23.946
Extorsión	1.352	1.805	2.316	4.805	4.888
Secuestro	282	305	305	299	288
Piratería terrestre	416	421	387	464	324
Delitos sexuales	6.887	8.233	11.474	11.717	12.777
Violencia intrafamiliar	23.171	27.194	32.417	33.076	48.440

Fuente: elaboración propia con datos tomados de Policía Nacional de Colombia (2010-2014).

Tabla 4. Delitos en Colombia durante el segundo periodo presidencial Juan Manuel Santos (7 de agosto de 2014 a 7 de agosto de 2018)

Delitos	2014	2015	2016	2017	2018
Homicidios comunes	12.958	12.460	12.164	12.079	12.667
Lesiones personales	82.236	86.963	127.226	132.655	138.306
Hurto a personas	94.427	101.449	146.866	209.784	257.072
Hurto a residencias	20.756	21.164	24.190	46.550	47.373
Hurto a comercio	21.723	22.466	23.060	60.311	65.580
Hurto a automotores	7.756	7.759	8.049	9.750	8.603
Hurto a motocicletas	23.946	27.296	31.393	32.010	30.587
Extorsión	4.888	5.480	4.903	5.532	7.141
Secuestro	288	213	207	195	154
Piratería terrestre	324	295	324	443	86
Delitos sexuales	12.777	21.920	23.934	28.350	27.675
Violencia intrafamiliar	48.440	75.701	97.144	100.528	113.854

Fuente: elaboración propia con datos tomados de Policía Nacional de Colombia (2014-2018).

Al contrastar las cifras que dejó Santos en el segundo periodo de su administración (2014 a 2018), se observa una tendencia creciente de los indicadores de delitos de alto impacto en comparación con las de su primer mandato, puesto que de los 12 indicadores solo tres presentaron cifras positivas, siendo los homicidios comunes, el secuestro y la piratería terrestre los de mejor desempeño. Los demás indicadores mostraron tendencias negativas al aumentar las cifras de delitos, lo cual configuró un panorama no muy alentador.

Aspectos que quedaron pendientes y que debía atender el gobierno de Iván Duque en materia de seguridad pública

El deterioro en la seguridad ciudadana se contrastó con una disminución del conflicto en las zonas rurales (gracias a la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, en el año 2016). En ese orden de ideas, la violencia y la criminalidad aumentaron en los cascos urbanos e hicieron evidente una crisis en la capacidad del Estado para responder a estas amenazas puesto que la Fuerza Pública no contaba con la capacidad suficiente para hacerle frente a estas dinámicas. Adicional a esto, se señala que durante la presidencia de Santos no hubo una política criminal clara y el sistema penitenciario ya reflejaba una crisis de hacinamiento (*Noticias Caracol*, 18 de junio de 2018).

Otro aspecto a señalar es que, después de la firma del Acuerdo de Paz, la administración Santos se enfocó en su implementación, con el objetivo de consolidar la paz en todo el territorio, pero priorizando las zonas más impactadas por el conflicto armado. Sin embargo, para lograr la tan anhelada consolidación, se debe resaltar que dicha dimensión (la paz) se interrelaciona con el ámbito de la seguridad, ya que esta es la encargada de brindarle a la población el afianzamiento de un modelo de Estado democrático, justo y equitativo, con mejores condiciones de vida (Cubides, Caldera y Ramírez, 2018)

Acorde con lo mencionado, se entiende que la relevancia de la seguridad se halla en que es considerada como un bien público, y la paz es un derecho y un deber de cumplimiento obligatorio, según lo estipula la Constitución Política de Colombia de 1991 (Cubides, Caldera y Ramírez, 2018). Por ello, uno de los retos del Acuerdo de Paz que quedó pendiente en términos de seguridad pública fue, y sigue siendo, controlar la violencia ejercida contra los defensores de derechos humanos, así como de líderes sociales, teniendo en cuenta que si bien las cifras de homicidios comunes disminuyeron en el segundo periodo de gobierno de Juan Manuel Santos, los asesinatos a este sector siguen siendo un problema que quedó irresuelto.

Según la Fundación Ideas para la Paz (FIP), el asesinato de líderes y defensores no es una problemática nueva, pero sí se exacerbó con la implementación del Acuerdo de Paz, dado que este les dio a dichos actores mayor visibilidad en nuevos espacios de participación, donde

también se visibilizaron liderazgos y agendas políticas locales que no le convienen a otros actores tanto ilegales como legales.

Por otro lado, se comenzaron a gestar tensiones intracomunitarias respecto a la representación de las comunidades con sus agendas y se dio una disputa territorial de los grupos armados ilegales por la recomodación en varias zonas. De manera análoga, estos factores de riesgo influyeron en el aumento de un 11% de asesinatos a líderes en el segundo periodo de gobierno de Santos: en el lapso comprendido entre enero y agosto de 2018, fueron asesinados 93 líderes (FIP, 2018).

Algunos logros de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Juan Manuel Santos

A pesar del empeoramiento de los indicadores, el gobierno de Santos consolidó una variedad de estrategias en la PNSCC que vale la pena resaltar. Una de estas fue la Ley de Seguridad Ciudadana⁴; al mismo tiempo, se hicieron intentos por mejorar la cercanía entre la Policía Nacional y la población a través del Programa Corazón Verde y se promulgó un nuevo Código de Policía y Convivencia, en el año 2016, que no se actualizaba desde 1970 (Macías y Ayala, 2019).

Otro desarrollo en esta política fue la sistematización de las estadísticas de la criminalidad y las denuncias de la población. Ello fue un gran avance, considerando que el manejo que le daba la Policía Nacional a sus propios registros de criminalidad por medio del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) no concordaba con los datos de la Fiscalía General de la Nación, a través de su Sistema Penal Oral Acusatorio (SPA). Al mismo tiempo, fue evidente que la disparidad de datos era aún más notoria al contrastarlos con los del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, por lo que en 2016 se comenzaron a unificar los datos de las instituciones en mención, para que fueran más acordes con la realidad (Macías y Ayala, 2019).

4 Esta ley contempló el aumento de penas para quienes portaran armas ilegales y personas que dispararan al aire. Eliminaba las restricciones de horario para efectuar allanamientos y extendía los permisos para interceptaciones telefónicas. Buscó frenar el avance de la delincuencia en las ciudades, con el objetivo de llenar los vacíos de legislaciones anteriores (*Colprensa*, 24 de junio de 2011).

Gestión de Iván Duque Márquez en el marco de la Política de Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana

Con la llegada de Iván Duque al poder el 7 de agosto de 2018, la agenda política de Colombia dio un giro de 180 grados, no solo en el direccionamiento de la política exterior, sino que retomó los ideales de su mentor Álvaro Uribe Vélez en temas como el manejo de la seguridad en el país y se evidenció una total indiferencia por el Acuerdo de Paz impulsado por el anterior gobierno. Con la entrada de Duque a la Presidencia, la estrategia que se planteó para atender los desafíos que presentaba la seguridad en Colombia se denominó “Política para la Defensa y la Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad”.

Esta plan se estructuró bajo los tres ejes que se encuentran en el título (legalidad, emprendimiento y equidad), los cuales buscaban enfrentar de manera óptima varios retos en términos de seguridad, tales como la lucha contra el tráfico urbano, el consumo de estupefacientes y el control de las zonas donde los grupos ilegales habían generado una estrategia de infundir miedo, así como la desarticulación de aparatos criminales urbanos, la protección a los ciudadanos, la reducción de la tasa de homicidios y demás delitos de alto impacto (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Así, el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno Duque reprodujo los pilares de la política implementada por Álvaro Uribe en sus dos períodos presidenciales, puesto que: i) la legalidad vendría a emular la “seguridad democrática”, que tenía como objetivo recrear el propósito de una sociedad sometida al modelo autoritario garantizado por el accionar de las instituciones armadas; ii) la política de emprendimiento buscó mantener la confianza inversionista, con base en el modelo de un Estado centrado en beneficios corporativos y gabelas a los grandes capitales; y iii) la equidad equivale a las políticas de asistencialismo focalizadas en los sectores más vulnerables de la sociedad, lo que se denominó en el gobierno de Uribe como “cohesión social” (Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, 2019, p. 89).

De acuerdo con lo anterior, el plan de ruta de Iván Duque obtuvo en materia de seguridad las cifras expuestas en la tabla 5.

Es indispensable resaltar que algunas cifras se redujeron debido a la emergencia sanitaria causada por la pandemia del COVID-19, que ocurrió durante el periodo de gobierno del expresidente Iván Duque, exactamente entre los años 2019 y 2020. Por los efectos adversos de la pandemia, el expresidente expidió un decreto mediante el cual ordenó un aislamiento preventivo obligatorio a nivel nacional, con el fin de restringir la libre movilidad y así contener el contagio del virus. Dicha medida causó que delitos como el hurto común (incluye hurto a

residencias, comercio y personas) disminuyeran a nivel nacional gracias al confinamiento. En relación con lo anterior, el Ministerio de Defensa (citado en Ortega y Parra, 20 de abril de 2020) destacó que:

Entre el 1 de enero y el 7 de abril el homicidio se había reducido en un 10%, pues pasó de 3.171 casos en 2019 a 2.849 en 2020. El hurto a personas tuvo una disminución del 12%, pasando de 71.208 casos en 2019 a 62.657 en 2020. Las demás modalidades de hurto (comercio, automotores, residencias), presentaron reducciones por encima del 20% (Ortega y Parra, 20 de abril de 2020, párr. 6).

Tabla 5. Delitos en Colombia durante el periodo presidencial de Iván Duque (7 de agosto de 2018 a 7 de agosto de 2022)

Delitos	2018	2019	2020	2021	2022
Homicidios comunes	12.667	12.656	12.018	13.873	13.442
Lesiones personales	138.306	119.302	82.597	105.593	110.410
Hurto a personas	257.072	306.847	203.532	280.293	352.652
Hurto a residencias	47.373	46.465	32.324	33.306	33.699
Hurto a comercio	65.580	61.650	41.618	43.109	40.124
Hurto a automotores	9.848	10.499	9.002	10.695	1.660
Hurto a motocicletas	32.733	35.713	25.941	33.971	36.476
Extorsión	7.048	8.210	6.902	8.021	8.745
Secuestro	176	92	88	137	203
Piratería terrestre	404	318	260	172	128
Delitos sexuales	36.791	38.204	28.626	34.915	32.622
Violencia intrafamiliar	99.919	116.534	113.567	128.326	133.967

Fuente: elaboración propia con datos tomados de Policía Nacional de Colombia (2018-2022).

Igualmente, la pandemia no solo causó la disminución de delitos como el hurto común, sino que produjo el incremento de otros como la violencia intrafamiliar, de modo que este indicador aumentó 16%, pasando de 7.343 casos en el primer trimestre de 2019 a 8.527 en el mismo periodo de 2020. En consecuencia, la pandemia trajo consigo otros retos en materia de seguridad como las amenazas a la salud pública, dentro de las que se incluyen las epidemias, las pandemias, los riesgos químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (Ortega y Parra, 20 de abril de 2020).

Con relación a los indicadores expuestos, la presidencia de Duque y su política de seguridad y convivencia dejaron un balance bastante insuficiente, como lo resalta un informe

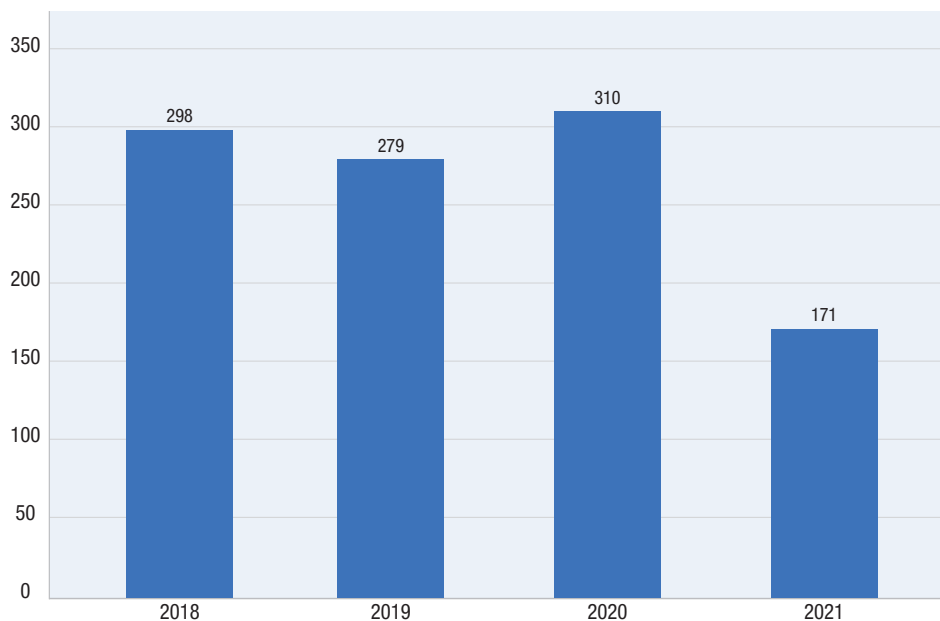
publicado en 2022 por la Fundación Paz y Reconciliación (Pares). Acorde con el seguimiento que realizó Pares, son tres los puntos que representan las mayores falencias en la gestión del expresidente: el primero son las medidas de prevención del delito; el segundo, los mecanismos de resolución pacífica de conflictos; y el tercero es la disputa por las rentas ilegales y la reconfiguración de la delincuencia organizada (Pares, 5 de octubre de 2022).

Con respecto al primer punto (las medidas de prevención del delito), no tuvo un impacto positivo en la disminución de los indicadores, sino que se observó todo lo contrario, una tendencia en la recuperación de los delitos de alto impacto: a pesar de que hubo una reducción durante la pandemia, las cifras que dejó el año 2021 reflejan que las dinámicas violentas se aceleraron. En cuanto a los mecanismos de resolución pacífica, se reportó un aumento en el porte de armas y en las riñas como las conductas más sancionadas, las cuales mostraron un incremento de 59% en 2021 respecto a 2020, lo que pone en entredicho la estrategia de seguridad ciudadana y a la Policía Nacional para atender estos delitos (Pares, 5 de octubre de 2022).

Por último, la disputa por las rentas ilegales y la reconfiguración de la delincuencia organizada tuvieron una tendencia creciente luego de la pandemia y así quedó Colombia como el segundo país del mundo con mayor cantidad de organizaciones y mercados criminales, después del Congo, según el informe de la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional (citada en López, 31 de agosto de 2022). Este fenómeno se vivencia tanto en zonas rurales como en cascos urbanos y en fronteras, lo que demuestra que el manejo que se ha dado a esta problemática no ha tenido ningún éxito.

En consecuencia, el marco de ruta de Iván Duque puede analizarse como un plan que reproduce una lógica de “mano dura” con términos técnicos, que buscó enfocarse en estrategias para atender diversas amenazas de manera multidimensional, respetando el Estado social de derecho. Empero, se evidencia que la gestión del mandatario reflejó una postura en la que, a pesar de insistir en el respeto por los derechos humanos, la realidad mostró todo lo contrario, no solo por las altas cifras de asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos, sino en el manejo que se le dio al estallido social de 2019 y 2021, cuando se movilizaron centenares de personas en contra del Gobierno.

En primera instancia, respecto al tema de los derechos humanos, que se encuentra como un pilar fundamental dentro de la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana propuesta por la administración de Duque, se evidenció que la visión del Gobierno no concordó con el plan propuesto, teniendo en cuenta que Duque asumió una postura totalmente indiferente frente al Acuerdo de Paz, lo que derivó en la poca atención que se le brindó a la violencia ejercida contra los líderes y lideresas en el país. En ese orden de ideas, las estadísticas publicadas en el año 2021 por la Fundación Ideas para la Paz mostraron que los asesinatos contra estos actores no disminuyeron, ni tuvieron un cambio importante (ver gráfica 1)

Gráfica 1. Asesinatos de líderes y lideresas sociales en Colombia (2018-2021)

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, Indepaz (2021).

En segunda instancia, las decisiones que se tomaron frente al paro nacional de 2021 demostraron que la gestión de Duque mantuvo una línea dura frente al descontento generalizado de la población, que se desató por medidas como la polémica reforma fiscal que pretendía implementar el Gobierno con el fin de recaudar 23,4 billones de pesos para subsanar el hueco fiscal, gravando, por ejemplo, productos básicos de la canasta familiar (*BBC*, 28 de abril de 2021).

De esta forma, las directivas para frenar las marchas se encaminaron a utilizar a la Fuerza Pública para que reprimiera a los marchantes, lo que dejó un saldo de 24 fallecidos durante las protestas, según el Ministerio de Defensa. Sin embargo, la Fundación Ideas para la Paz hizo un balance de 75 asesinatos, de los cuales 44 fueron a manos de la Fuerza Pública, 83 personas víctimas de violencia ocular, 1.468 personas víctimas de violencia física, 1.832 personas detenidas de forma arbitraria y 28 personas que sufrieron agresiones sexuales.

Estas cifras dejaron en entredicho la labor de la Policía Nacional y los escuadrones móviles antidisturbios (ESMAD) durante el paro nacional. La Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana del gobierno Duque planteó aumentar el número de policías a 34.000 en cuatro años. De igual forma, otra de las directrices pretendía fortalecer la capacidad del ESMAD, multiplicando su número, mejorando su respuesta e intensificando su entrenamiento y formación (*Semana*, 20 de diciembre de 2019). No obstante, no se revisó ni se gestionó una

política que verificara las actuaciones de estos cuerpos en contextos de protesta, lo que llevó a un debate para reestructurar la Policía Nacional e incluso se propuso desmontar el ESMAD, pero dichos cuestionamientos fueron ignorados.

Otro elemento que se integró en el marco de esta política fue el medio ambiente, considerado de interés nacional, por lo que se estipuló garantizar condiciones de convivencia y seguridad ciudadana que preservasen las fuentes hídricas, la fauna, la flora y los ecosistemas de los entornos urbanos, mediante la aplicación tanto del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, como del Código Nacional de Recursos Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Para lograr lo anterior, se debían coordinar el Ministerio del Medio Ambiente, las autoridades locales y la Fuerza Pública para efectuar el control ambiental, la protección y la preservación de la naturaleza (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

En consecuencia, Duque creó la Operación Artemisa, una estrategia principalmente militar que se redactó con tres objetivos: el primero, frenar la deforestación; el segundo, salvaguardar, así como recuperar las selvas húmedas tropicales; y el tercero se centraba en judicializar a quienes estuvieran involucrados en la tala y quema de bosques. De este modo, la estrategia tendría como punto central desplegar unidades de la Policía, infantería de la Armada y la Fuerza Aérea, que tendrían la tarea de proteger las áreas consideradas como vacíos de Estado, donde no existe la propiedad formal de la tierra y las personas van apoderándose de terrenos rurales y afectando el ambiente con procesos de tala, lo que ocurre principalmente en el Amazonas (Paz, 21 de mayo de 2019).

No obstante, la Operación Artemisa carecía de un enfoque integral, teniendo en cuenta que la problemática antes mencionada no se afronta exclusivamente con la penetración de las Fuerzas Armadas en zonas con alta riqueza natural en peligro, sino que el Estado debe llegar con campañas que fomenten la salud, la educación y oportunidades reales en la ruralidad. Además, el ingreso de cuerpos militares en estas regiones se percibe como un enfoque represivo que ha traído conflictos históricos entre el Estado y los campesinos (Paz, 21 de mayo de 2019).

El resultado de esta gestión no fue del todo óptimo, pese a que el reporte del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) informó que, en el año 2021, la deforestación se redujo en un 34%. Empero, varios expertos, como, por ejemplo, Sandra Vilarity, directora de la organización civil de Parques Nacionales, afirmó que a pesar de que en 2018 la tasa de crecimiento de la deforestación disminuyó, sigue siendo alta y va en aumento (Lizarazo, 15 de julio de 2022). Dicho crecimiento se calculó alrededor de 700.000 hectáreas deforestadas durante los cuatro años de la presidencia de Duque y esto evidencia que la problemática aumentó un 5% más a comparación del segundo mandato de Santos, por lo que la Operación Artemisa ha sido catalogada como un completo fracaso (Tarazona, 25 de agosto de 2022).

Para finalizar, algunos aspectos medianamente positivos que tuvo la política de seguridad de Iván Duque fueron los golpes que se le propiciaron a los grupos armados organizados (GAO), como el Clan de Golfo, el ELN o los Pelusos. Un ejemplo de lo anterior fue el desmantelamiento de los Caparros, los Pelusos y los Puntilleros.

Sin embargo, esas estructuras criminales están lejos de acabarse, dado que este fenómeno criminal puede compararse con la Hidra de Lerna, una serpiente de la mitología griega a la cual se le cortaba una cabeza y le salían dos más. No es suficiente con propiciar duros golpes militares a estos grupos cuando el Estado colombiano aún no tiene el control total sobre su territorio y las Fuerzas Militares no cuentan con la capacidad suficiente para hacerles frente.

Además, las estrategias para luchar contra estos grupos criminales que tienen nexos con el narcotráfico no se pueden resolver exclusivamente dentro del territorio nacional, teniendo en cuenta que es una problemática transnacional que involucra fronteras porosas, como lo es la colombo-venezolana, que tiene una extensión de 2.200 kilómetros. De acuerdo al informe anual de 2021 de las Naciones Unidas, la siembra y producción de cultivos ilícitos se han consolidado en los límites con Venezuela y Ecuador, donde se concentra una gran parte del conflicto armado nutrido por el narcotráfico y la minería ilegal, tras la firma del Acuerdo de Paz (*AFP*, 29 de julio de 2021).

En ese sentido, la política de ‘cerco diplomático’ contra Venezuela del expresidente Iván Duque buscaba aislar al país vecino, con el propósito de generar presión internacional al régimen de Nicolás Maduro para que el presidente venezolano convocara elecciones libres y restaurar la democracia. No obstante, el controvertido ‘cerco’ demostró ser un rotundo fracaso que derivó en unas relaciones bilaterales destrozadas, lo que impidió ejecutar acciones conjuntas para resolver el problema descrito, así como otros temas que surgen entre Estados que comparten una frontera.

En suma, los resultados en seguridad pública del gobierno de Iván Duque dejan más retos que avances. La violación a los derechos humanos, las organizaciones criminales y formas delictivas han ido cambiando más rápido que la sensibilidad institucional para afrontar estos fenómenos y actores, lo que ha evidenciado la necesidad de ampliar y robustecer la metodología que precede la forma como se diseñan, actualizan y operacionalizan las estrategias institucionales para la seguridad pública.

El rol de las Fuerzas Armadas frente a la seguridad pública en Colombia

El rol que han desempeñado las Fuerzas Armadas en el marco de la seguridad ciudadana en Colombia se ha ejercido a partir de una estrategia de militarización de la misma, que busca

dar respuesta a los desafíos que suponen los conflictos y la criminalidad desde un enfoque de mano dura (Valencia y Moreno, 2022). Teniendo en cuenta lo anterior, es indispensable comprender que la labor de las FF. AA. en cualquier Estado es garantizar la defensa, la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional, sin embargo, ante la aparición de amenazas más difusas, que no suponen desafíos frontales, pero que sí constituyen peligros para los países y para el bienestar de sus ciudadanos, surge el campo de la seguridad ciudadana (Sansó-Rubert, 2013).

Empero, para Estados como Colombia, donde los recursos son bastantes limitados de cara al abanico de necesidades y demandas sociales, las FF. AA. han tenido que atender aspectos que en principio no les competen. En consecuencia, en muchas regiones golpeadas por el conflicto armado, las FF. AA. han sido la única representación estatal, pues la oferta institucional gubernamental no ha logrado llegar y administrar todo el territorio nacional. Específicamente, el Ejército Nacional y las acciones unificadas han logrado apuntalar algunos derechos de la ciudadanía en las regiones donde aún el Estado no logra llegar con sus entidades.

En ese sentido, la seguridad pública se enfoca en atender el crimen organizado, el crimen común y la violencia criminal, pero a su vez, esta desarrolló un enfoque más integral en el que se comenzó a ampliar la noción de seguridad para dejar de involucrar exclusivamente al Estado e incorporar a los ciudadanos a fin de que actuaran en tareas de denuncia y delación. Asimismo, la seguridad empezó a impregnar dimensiones como los derechos humanos y la justicia social, para intentar reducir la brecha de desigualdad con el objetivo de frenar el crimen organizado (Salazar y Rojas, 2011).

En la comprensión de cómo el Estado colombiano ha abordado la delincuencia organizada, la inseguridad ciudadana y la violencia, se observa el empleo de las FF. AA. para combatir estas amenazas, lo cual refleja la reconfiguración que ha tenido el uso tradicional de las Fuerzas. Es decir, en Colombia, como en varios países de Latinoamérica, se ha usado la securitización de la seguridad pública (vinculación de la seguridad ciudadana con la intervención militar desde una perspectiva de la seguridad tradicional), lo que implica involucrar a las FF. AA. en jurisdicciones que son solo de la Policía —cuya función es principalmente de carácter preventivo— y demuestra la urgente necesidad de los gobiernos por brindar una rápida solución a varias problemáticas que afectan a los ciudadanos (Salazar y Rojas, 2011).

No obstante, también es importante destacar que las FF. AA. se han desempeñado en otro tipo de actividades correspondientes al campo de la seguridad ciudadana, con el propósito de contribuir con diversos objetivos estatales más allá de la defensa del territorio y la soberanía nacional, ejerciendo tareas en el logro de la seguridad humana, apoyo a la ampliación de infraestructura civil y a las campañas de salud y alimentación, así como a las emergencias causadas por desastres naturales y protección del medio ambiente (Vera, Prieto y Garzón, 2019).

Aunado a lo anterior, las FF. AA. han llevado estos objetivos estatales, que trascienden sus labores más allá de las actividades militares tradicionales, al contexto del posconflicto en Colombia, luego de la firma del Acuerdo de Paz con una de las guerrillas más antiguas del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), que logró consolidar el expresidente Juan Manuel Santos en 2016.

Por lo tanto, el aporte cívico-militar de las FF. AA. ha buscado contribuir al desarrollo económico y social en el nivel municipal, departamental y regional, a través, por ejemplo, del apoyo a la infraestructura física en zonas que están buscando trascender el conflicto (Martínez, 2014). Entonces, se evidencia cómo la seguridad pública en Colombia ha tenido que afrontarse desde distintas estrategias e involucrando a todos los actores e instituciones armadas disponibles.

Conclusiones y recomendaciones

Las sociedades modernas y sus múltiples formas de criminalidad hacen más compleja y difícil la comprensión de las variables que convergen en el hecho delictivo, lo que exige para los tomadores de decisión crear estrategias de seguridad pública más sensibles y con altísima capacidad de transformación. Los riesgos, las amenazas y los actores criminales cambian constantemente sus formas de actuar, lo que contrasta con la lentitud institucional del Estado para afrontar tales retos.

En ese contexto, es clave optar por o vincular una perspectiva sistémica en las metodologías para el diseño de estrategias y modelos de seguridad pública. El enfoque sistémico logra una incidencia organizativa y funcional compuesta de elementos heterogéneos, es decir, diversos y complejos, tal y como la sociedad y las formas criminales se manifiestan. El enfoque sistémico permite visualizar todas las interrelaciones en que se manifiestan los grupos delincuenciales, pues facilita comprender de forma más rigurosa los motivos, los intereses detrás de las acciones, las relaciones con los entornos, las capacidades institucionales y las transformaciones de los riesgos y amenazas, entre otros.

Así pues, la perspectiva sistémica posibilita comprender las complejidades de las formas delictivas, de los sucesos sociales y de los actores que ejecutan acciones que representan riesgos y amenazas para las estructuras sociales determinadas por el Estado y su Constitución Política en el marco del ejercicio democrático o para los derechos humanos. Por lo tanto, el presente capítulo sostiene la necesidad de vincular la perspectiva sistémica o el enfoque sistémico tanto para el diseño como para la implementación de las estrategias de seguridad pública con miras a garantizar el ejercicio de derechos humanos.

Por otro lado, la llegada de Iván Duque a la Presidencia representó un cambio en el plano doméstico del país. Durante el transcurso del gobierno del expresidente se evidenció cómo su

gestión en materia de seguridad y convivencia ciudadana se distanciaron de algunos de los objetivos que fueron planteados en su Política para la Defensa y la Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad.

El marco planteado por Duque para dirigir la política de seguridad y convivencia ciudadana en el país no reflejó acciones que respetaran los derechos humanos en la agenda de seguridad, considerando que Colombia tiene diversas dinámicas muy violentas y alimentadas en gran parte por un conflicto armado que aún está lejos de terminar, a pesar de la firma del Acuerdo de Paz con la exguerrilla de las FARC-EP en 2016. En este punto es importante resaltar cómo Iván Duque mantuvo una posición que ignoró el Acuerdo y desaprovechó la oportunidad que había dejado su antecesor Juan Manuel Santos de construir no solo paz, sino seguridad, con un enfoque que dejó de priorizar la fuerza para lograr dicho objetivo.

El expresidente Duque ejerció un gobierno que se caracterizó por replicar en gran medida la política de seguridad de su mentor, Álvaro Uribe Vélez. Esta fue una política que priorizó y legitimó la violencia para solucionar la inseguridad y el conflicto en Colombia. Un ejemplo de lo anterior fue la represión que utilizó el Gobierno para frenar las protestas en el contexto de los paros nacionales de 2019 y 2021, cuando se ignoró el descontento de la población y se silenciaron sus reclamos con el uso de las fuerzas de seguridad, lo que generó a su vez que estas se fueran deslegitimando ante el uso desproporcionado de la violencia y las violaciones a los derechos humanos.

Acorde a lo mencionado, se puede concluir que el gobierno de Duque, en materia de seguridad y convivencia ciudadana, se caracterizó por su incapacidad de ajustar una agenda ante un contexto tan volátil como la pandemia del COVID-19. Aunado a esto, la crisis sanitaria trajo consigo el confinamiento a nivel nacional, con el fin de frenar el contagio del virus, pero el escenario que reveló los retos más duros fue salir del encierro obligatorio que causó pérdidas de múltiples empleos, agudizó la desigualdad y la pobreza en el país, todo lo cual también generó que la inseguridad y los delitos de alto impacto se elevaran.

Esta administración tampoco fue capaz de atender los asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos, víctimas de la incapacidad de un gobierno que no protegió su seguridad y su integridad física. Por otro lado, en el plano medioambiental, su gestión también se vio opacada ante una estrategia como la Operación Artemisa, que no redujo significativamente la deforestación, a pesar de los altos costos que representó y que además no tuvo en cuenta la creación de un nuevo registro de tierras que esclareciera la propiedad, su uso, los despojos a las víctimas, la formalización de las propiedades y así controlar la deforestación.

Otro aspecto a señalar fue la poca habilidad para implementar una política exterior que impactara positivamente en la creación de diversas estrategias para lograr atender la proliferación de grupos criminales en el territorio nacional, pero sobre todo en las fronteras, por

lo que se requería visibilizar las necesidades que se dan por la interdependencia al compartir una frontera como en el caso de Venezuela. No obstante, Duque tuvo una posición ideologizada frente a estos temas, por lo que no restableció relaciones con Caracas, para de ese modo atacar un problema que ya no es exclusivo de Colombia y que impacta fuertemente la seguridad de todo el territorio. Por supuesto, la visión más ideologizada representa un plano unidimensional en contraposición a todo lo propuesto y derivado de un enfoque sistémico que permita incluir y ampliar las formas de comprensión para el diseño de estrategias políticas para la seguridad pública del país.

Los retos que debe abordar la administración de Gustavo Petro en materia de seguridad y convivencia ciudadana son: en primer lugar, elaborar e implementar una estrategia que se ajuste a las transformaciones de los grupos criminales que operan en las ciudades y desestabilizan la seguridad en los cascos urbanos. Una de las soluciones va acompañada no solo del aumento de la Fuerza Pública en los sectores donde se concentran estos grupos, sino de lograr que los cuerpos de seguridad cuenten con las herramientas tecnológicas, como más cámaras o drones, para enfrentar estas amenazas (Rosanía, 27 de julio de 2022).

El segundo desafío que debe atender el presidente Petro es el hacinamiento en las cárceles y el enfoque punitivo que no ha llevado a que los delincuentes realmente se reintegren a la sociedad, sino que, por lo contrario, normalmente vuelven a reincidir. Asimismo, las cárceles se han convertido en bases de operaciones de criminales, los cuales siguen delinquirando desde estas instalaciones. Por otro lado, la justicia clama por una reforma ante un sistema inoperante que captura a los delincuentes de robos menores, por ejemplo, y luego los deja en libertad, un sistema congestionado que está quedando obsoleto en un mundo tan cambiante (Rosanía, 27 de julio de 2022). Los desafíos en este sentido no solo tienen que ver con la congestión judicial, el hacinamiento y la impunidad, sino con un nuevo diseño legislativo frente a varios delitos.

El tercer desafío es lograr subsanar la inoperancia del Estado al no poder proteger a líderes defensores, indígenas y minorías étnicas de la muerte a manos de estructuras criminales, que normalmente se disputan el control de un territorio y tienen, a su vez, nexos con el narcotráfico. En este punto, el Presidente debe legitimar nuevamente el Acuerdo de Paz para continuar con su implementación, después de que Duque lo entorpeciera desde un inicio.

Por último, Gustavo Petro debe revisar las reformas a la Policía Nacional y al ESMAD que se han exigido desde hace bastante tiempo. Una de estas es trasladar a la Policía del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior, para recuperar el carácter civil de dicha institución y de este modo redefinir sus funciones. O en su defecto, crear un ministerio de convivencia y seguridad ciudadana con un eje transversal de derechos humanos y enfoques sistémicos

sociales. En este escenario de cambios planteados por el actual Gobierno al interior de la Policía, se espera un buen manejo que permita una transición que alivie tensiones y que resuelva problemáticas como la corrupción, y que eleve los estándares de cumplimiento de los derechos humanos y de las condiciones laborales de los policías y demás miembros de la institución con rangos menores.

Referencias

- AFP [Agence France-Presse]. (29 de julio de 2021). Colombia concentra en su frontera con Venezuela la mayor cantidad de narcocultivos del mundo. *France24*. Recuperado de: <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210729-colombia-concentra-en-su-frontera-con-venezuela-la-mayor-cantidad-de-narcocultivos-del-mundo>
- Arenal, C. (2015). *Teorías de las relaciones internacionales*. Bogotá: Tecnos.
- Arnold Cathalifaud, M. y Osorio, F. (1998). Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas. *Cinta de Moebio*, 3. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10100306>
- Balázs, J. (1985). A Note on the Interpretation of Security. *Development and Peace*, 6(39), 145.
- BBC. (28 de abril de 2021). *Paro nacional en Colombia: miles de personas marchan en protesta por la reforma tributaria en medio de un grave repunte de casos de coronavirus*. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56897151>
- Bellany, I. (1981). Towards a Theory of International Security. *Political Studies*, 29(1), 100-105.
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Colprensa. (24 de junio de 2011). Presidente Santos firmó la Ley de Seguridad Ciudadana. *El País*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/judicial/presidente-santos-firmo-la-ley-de-seguridad-ciudadana.html>
- Cubides, J.; Caldera, J. y Ramírez, E. (2018). La implementación del Acuerdo de Paz y la seguridad en Colombia en el posconflicto. *Utopía y Praxis Latinoamericana Interlocuciones*, 23(2), 178-193. Recuperado de: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/utopia/article/view/33160/34780>
- DNP [Departamento Nacional de Planeación]. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Paz, equidad, educación*. Bogotá: DNP.
- FIP [Fundación Ideas para la Paz]. (2018). *Agresiones y homicidios de líderes sociales*. Recuperado de: <http://ideaspaz.org/media/website/infografia-lideres.pdf>

- Indepaz [Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz]. (2021). *Cifras de la violencia en las regiones 2021*. Recuperado de: <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2022/01/INFORME-FINAL-2021.pdf>
- Lizarazo, M. (15 de julio de 2022). La deforestación en Colombia sigue aumentando. ¿Qué errores se están repitiendo? *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/ambiente/amazonas/la-deforestacion-en-colombia-sigue-aumentando-que-errores-se-estan-repitiendo/>
- López, D. (31 de agosto de 2022). Colombia es el segundo país del mundo con más organizaciones criminales. *El País*. Recuperado de: <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-31/colombia-es-el-segundo-pais-del-mundo-con-mas-organizaciones-criminales.html>
- Louw, M. (1978). *National Security. The Purpose of the Symposium*. Pretoria, Suráfrica: ISS University of Pretoria.
- Luhmann, N. (1996). *Introducción a la teoría de sistemas* (1ª ed.). Barcelona: Anthropos.
- Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales*. Barcelona: Anthropos.
- Macías, A. y Ayala, M. (2019). Balance de los dos gobiernos de Santos en materia de seguridad: más allá del Acuerdo de Paz. En C. Soto (Ed.), *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia 2018* (pp. 11-19). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado de: <https://publicaciones.uexternado.edu.co/media/pageflip/acceso-abierto/pdf/seguido-y-analisis-de-politicas-publicas-en-colombia-uext.pdf>
- Martínez, C. (2014). Las fuerzas militares y de policía en el postconflicto colombiano. *Derecho y Realidad*, 24, 300-314. Recuperado de: https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4542/4241
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de defensa y seguridad (PDS): para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf
- Ministerio de Defensa Nacional. (2022). *Logros de la política de defensa y seguridad*. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf

- Morgenthau, H. J. (1986). *Política entre las naciones: la lucha entre el poder y la paz* (H. W. Olivera, traductor; trabajo original publicado en 1948). Nueva York: Harper & Row.
- Niño, C. (2018). Seguridad en las Relaciones Internacionales Contemporáneas: Una Mirada para Estudiantes de la Disciplina. En *Estudios y Tendencias de la Política y las Relaciones Internacionales* (pp. 283-305). Universidad Sergio Arboleda. Escuela de Política y Relaciones Internacionales,. Recuperado de <https://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/1452/Seguridad%20%20Relaciones%20Internacionales%20Contemporanea%CC%81neas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Noticias Caracol. (18 de junio de 2018). *Seguridad ciudadana, otro de los importantes desafíos que tendrá Iván Duque*. Recuperado de: <https://noticias.caracoltv.com/colombia/seguridad-ciudadana-otros-de-los-importantes-desafios-que-tendra-ivan-duque>
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario Coordinación Colombia Europa Estados Unidos. (2019). *El quiebre de la paz y el Estado de derecho: la política de defensa y seguridad del gobierno Duque: profundizar el modelo de despojo de los bienes comunes*. Recuperado de: <https://coeuropa.org.co/el-quiebre-de-la-paz-y-el-estado-de-derecho-la-politica-de-defensa-y-seguridad-del-gobierno-duque-profundizar-el-modelo-de-despojo-de-los-bienes-comunes/>
- OEA [Organización de Estados Americanos]. (2018). *Declaración de San Salvador sobre la Seguridad Ciudadana en las Américas*. Recuperado de: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=S-37
- ONU [Organización de las Naciones Unidas]. (2012). *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. Nueva York: Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, Dependencia de Seguridad Humana y Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Recuperado de: https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%2010.pdf
- ONU [Organización de las Naciones Unidas]. (10 de septiembre de 2012). *Resolución 66/290 de la Asamblea General*. Recuperado de: <http://undocs.org/sp/A/RES/66/290>
- ONU [Organización de las Naciones Unidas]. (s.f.). *¿Qué es la seguridad humana?* Recuperado de: <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>

- Ortega, C. y Parra, R. (20 de abril de 2020). Balance y pronóstico de la seguridad ciudadana bajo la pandemia. *Razón Pública*. Recuperado de: <https://razonpublica.com/balance-pronostico-la-seguridad-ciudadana-la-pandemia/>
- Pares [Fundación Paz y Reconciliación]. (5 de octubre de 2022). *La actual crisis de seguridad y convivencia ciudadana en Colombia*. Recuperado de: <https://www.pares.com.co/post/la-actual-crisis-de-seguridad-y-convivencia-ciudadana-en-colombia>
- Paz, A. J. (21 de mayo de 2019). ¿Podrá la ‘Operación Artemisa’ frenar la deforestación en Colombia? *Mongabay*. Recuperado de: <https://es.mongabay.com/2019/05/podra-la-operacion-artemisa-frenar-la-deforestacion-en-colombia/>
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo]. (2013). *Sinopsis: seguridad ciudadana*. Recuperado de: <https://www.undp.org/es/publications/sinopsis-seguridad-ciudadana>
- Policía Nacional de Colombia. (2010a). *Delitos sexuales 2010*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/delitos-sexuales-2010-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2010b). *Extorsión 2010*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/extorsion-2010>
- Policía Nacional de Colombia. (2010c). *Homicidios comunes 2010*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2010-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2010d). *Hurto a automotores 2010*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-automotores-2010-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2010e). *Hurto a comercio 2010*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurtos-entidades-comerciales-2010>
- Policía Nacional de Colombia. (2010f). *Hurto a motocicletas 2010*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-motocicletas-2010-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2010g). *Hurto a personas 2010*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-personas-2010-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2010h). *Hurto a residencias 2010*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-residencias-2010-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2010i). *Lesiones personales 2010*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/lesiones-personales-2010>

- Policía Nacional de Colombia. (2010j). *Piratería terrestre 2010*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/pirateria-terrestre-2010-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2010k). *Secuestro 2010*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/secuestro-2010>
- Policía Nacional de Colombia. (2010l). *Violencia intrafamiliar*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/violencia-intrafamiliar-2010-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2011a). *Delitos sexuales 2011*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/delitos-sexuales-2011-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2011b). *Extorsión 2011*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/extorsion-2011>
- Policía Nacional de Colombia. (2011c). *Homicidios comunes 2011*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2011-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2011d). *Hurto a automotores 2011*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-automotores-2011-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2011e). *Hurto a comercio 2011*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurtos-entidades-comerciales-2011>
- Policía Nacional de Colombia. (2011f). *Hurto a motocicletas 2011*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-motocicletas-2011-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2011g). *Hurto a personas 2011*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-personas-2011-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2011h). *Hurto a residencias 2011*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-residencias-2011-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2011i). *Lesiones personales 2011*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/lesiones-personales-2011>
- Policía Nacional de Colombia. (2011j). *Piratería terrestre 2011*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/pirateria-terrestre-2011-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2011k). *Secuestro 2011*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/secuestro-2011>
- Policía Nacional de Colombia. (2011l). *Violencia intrafamiliar 2011*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/violencia-intrafamiliar-2011-0>

- Policía Nacional de Colombia. (2012a). *Delitos sexuales 2012*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/delitos-sexuales-2012-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2012b). *Extorsión 2012*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/extorsion-2012>
- Policía Nacional de Colombia. (2012c). *Homicidios comunes 2012*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2012-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2012d). *Hurto a automotores 2012*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-automotores-2012-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2012e). *Hurto a comercio 2012*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurtos-entidades-comerciales-2012>
- Policía Nacional de Colombia. (2012f). *Hurto a motocicletas 2012*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-motocicletas-2012-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2012g). *Hurto a personas 2012*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-personas-2012-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2012h). *Hurto a residencias 2012*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-residencias-2012-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2012i). *Lesiones personales 2012*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/lesiones-personales-2012>
- Policía Nacional de Colombia. (2012j). *Piratería terrestre 2012*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/pirateria-terrestre-2012-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2012k). *Secuestro 2012*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/secuestro-2012>
- Policía Nacional de Colombia. (2012l). *Violencia intrafamiliar 2012*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/violencia-intrafamiliar-2012-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2013a). *Delitos sexuales 2013*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/delitos-sexuales-2013-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2013b). *Extorsión 2013*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/extorsion-2013>
- Policía Nacional de Colombia. (2013c). *Homicidios comunes 2013*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2013-0>

- Policía Nacional de Colombia. (2013d). *Hurto a automotores 2013*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-automotores-2013-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2013e). *Hurto a comercio 2013*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurtos-entidades-comerciales-2012>
- Policía Nacional de Colombia. (2013f). *Hurto a motocicletas 2013*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-motocicletas-2013-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2013g). *Hurto a personas 2013*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-personas-2013-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2013h). *Hurto a residencias 2013*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-residencias-2012-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2013i). *Lesiones personales 2013*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/lesiones-personales-2013>
- Policía Nacional de Colombia. (2013j). *Piratería terrestre 2013*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/pirateria-terrestre-2012-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2013k). *Secuestro 2013*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/secuestro-2013>
- Policía Nacional de Colombia. (2013l). *Violencia intrafamiliar 2013*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/violencia-intrafamiliar-2013-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2014a). *Delitos sexuales 2014*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/delitos-sexuales-2014-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2014b). *Extorsión 2014*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/extorsion-2014>
- Policía Nacional de Colombia. (2014c). *Homicidios comunes 2014*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2013-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2014d). *Hurto a automotores 2014*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-automotores-2014-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2014e). *Hurto a comercio 2014*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurtos-entidades-comerciales-2014>
- Policía Nacional de Colombia. (2014f). *Hurto a motocicletas 2014*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-motocicletas-2014-0>

- Policía Nacional de Colombia. (2014g). *Hurto a personas 2014*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-personas-2014-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2014h). *Hurto a residencias 2014*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-residencias-2014-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2014i). *Lesiones personales 2014*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/lesiones-personales-2014>
- Policía Nacional de Colombia. (2014j). *Piratería terrestre 2014*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/pirateria-terrestre-2014-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2014k). *Secuestro 2014*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/secuestro-2014>
- Policía Nacional de Colombia. (2014l). *Violencia intrafamiliar 2014*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/violencia-intrafamiliar-2014-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2015a). *Delitos sexuales 2015*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/delitos-sexuales-2015-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2015b). *Extorsión 2015*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/extorsion-2015>
- Policía Nacional de Colombia. (2015c). *Homicidios comunes 2015*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2015-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2015d). *Hurto a automotores 2015*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-automotores-2015-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2015e). *Hurto a comercio 2015*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurtos-entidades-comerciales-2015>
- Policía Nacional de Colombia. (2015f). *Hurto a motocicletas 2015*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-motocicletas-2015-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2015g). *Hurto a personas 2015*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-personas-2015-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2015h). *Hurto a residencias 2015*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-residencias-2015-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2015i). *Lesiones personales 2015*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/lesiones-personales-2015>

- Policía Nacional de Colombia. (2015j). *Piratería terrestre 2015*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/pirateria-terrestre-2015-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2015k). *Secuestro 2015*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/secuestro-2015>
- Policía Nacional de Colombia. (2015l). *Violencia intrafamiliar 2015*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/violencia-intrafamiliar-2015-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2016a). *Delitos sexuales 2016*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/delitos-sexuales-2016-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2016b). *Extorsión 2016*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/extorsion-2016>
- Policía Nacional de Colombia. (2016c). *Homicidios comunes 2016*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2016-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2016d). *Hurto a automotores 2016*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-automotores-2016-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2016e). *Hurto a comercio 2016*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurtos-entidades-comerciales-2016>
- Policía Nacional de Colombia. (2016f). *Hurto a motocicletas 2016*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-motocicletas-2016-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2016g). *Hurto a personas 2016*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-personas-2016-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2016h). *Hurto a residencias 2016*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-residencias-2016-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2016i). *Lesiones personales 2016*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/lesiones-personales-2016>
- Policía Nacional de Colombia. (2016j). *Piratería terrestre 2016*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/pirateria-terrestre-2016-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2016k). *Secuestro 2016*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/secuestro-2016>
- Policía Nacional de Colombia. (2016l). *Violencia intrafamiliar 2016*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/violencia-intrafamiliar-2016-0>

- Policía Nacional de Colombia. (2017a). *Delitos sexuales 2017*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/delitos-sexuales-2017-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2017b). *Extorsión 2017*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/extorsion-2017>
- Policía Nacional de Colombia. (2017c). *Homicidios comunes 2017*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2017-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2017d). *Hurto a automotores 2017*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-automotores-2016-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2017e). *Hurto a comercio 2017*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurtos-entidades-comerciales-2017>
- Policía Nacional de Colombia. (2017f). *Hurto a motocicletas 2017*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-motocicletas-2017-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2017g). *Hurto a personas 2017*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-personas-2017-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2017h). *Hurto a residencias 2017*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-residencias-2017-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2017i). *Lesiones personales 2017*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/lesiones-personales-2017>
- Policía Nacional de Colombia. (2017j). *Piratería terrestre 2017*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/pirateria-terrestre-2017-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2017k). *Secuestro 2017*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/secuestro-2017>
- Policía Nacional de Colombia. (2017l). *Violencia intrafamiliar 2017*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/violencia-intrafamiliar-2017-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2018a). *Delitos sexuales 2018*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/delitos-sexuales-2017-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2018b). *Extorsión 2018*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/extorsion-2018>
- Policía Nacional de Colombia. (2018c). *Homicidios comunes 2018*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2018-0>

- Policía Nacional de Colombia. (2018d). *Hurto a automotores 2018*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-automotores-2018-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2018e). *Hurto a comercio 2018*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurtos-entidades-comerciales-2018>
- Policía Nacional de Colombia. (2018f). *Hurto a motocicletas 2018*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-motocicletas-2018-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2018g). *Hurto a personas 2018*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-personas-2018-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2018h). *Hurto a residencias 2018*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-residencias-2018-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2018i). *Lesiones personales 2018*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/lesiones-personales-2018>
- Policía Nacional de Colombia. (2018j). *Piratería terrestre 2018*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/pirateria-terrestre-2018-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2018k). *Secuestro 2018*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/secuestro-2018>
- Policía Nacional de Colombia. (2018l). *Violencia intrafamiliar 2018*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/violencia-intrafamiliar-2018-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2019a). *Delitos sexuales 2019*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/delitos-sexuales-2019-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2019b). *Extorsión 2019*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/extorsion-2019>
- Policía Nacional de Colombia. (2019c). *Homicidios comunes 2019*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2019-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2019d). *Hurto a automotores 2019*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-automotores-2019-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2019e). *Hurto a comercio 2019*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurtos-entidades-comerciales-2019>
- Policía Nacional de Colombia. (2019f). *Hurto a motocicletas 2019*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-motocicletas-2019-0>

- Policía Nacional de Colombia. (2019g). *Hurto a personas 2019*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-personas-2019-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2019h). *Hurto a residencias 2019*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-residencias-2019-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2019i). *Lesiones personales 2019*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/lesiones-personales-2019>
- Policía Nacional de Colombia. (2019j). *Piratería terrestre 2019*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/pirateria-terrestre-2019-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2019k). *Secuestro 2019*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/secuestro-2019>
- Policía Nacional de Colombia. (2019l). *Violencia intrafamiliar 2019*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/violencia-intrafamiliar-2019-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2020a). *Delitos sexuales 2020*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/delitos-sexuales-2020-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2020b). *Extorsión 2020*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/extorsion-2020>
- Policía Nacional de Colombia. (2020c). *Homicidios comunes 2020*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2020-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2020d). *Hurto a automotores 2020*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-automotores-2020-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2020e). *Hurto a comercio 2020*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurtos-entidades-comerciales-2020>
- Policía Nacional de Colombia. (2020f). *Hurto a motocicletas 2020*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-motocicletas-2020-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2020g). *Hurto a personas 2020*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-personas-2020-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2020h). *Hurto a residencias 2020*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-residencias-2020-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2020i). *Lesiones personales 2020*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/lesiones-personales-2020>

- Policía Nacional de Colombia. (2020j). *Piratería terrestre 2020*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/pirateria-terrestre-2020-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2020k). *Secuestro 2020*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/secuestro-2020>
- Policía Nacional de Colombia. (2020l). *Violencia intrafamiliar 2020*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/violencia-intrafamiliar-2020-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2021a). *Delitos sexuales 2021*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/delitos-sexuales-2021-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2021b). *Extorsión 2021*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/extorsion-2021>
- Policía Nacional de Colombia. (2021c). *Homicidios comunes 2021*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2021-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2021d). *Hurto a automotores 2021*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-automotores-2021-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2021e). *Hurto a comercio 2021*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurtos-entidades-comerciales-2021>
- Policía Nacional de Colombia. (2021f). *Hurto a motocicletas 2021*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-motocicletas-2021-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2021g). *Hurto a personas 2021*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-personas-2021-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2021h). *Hurto a residencias 2021*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-residencias-2021-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2021i). *Lesiones personales 2021*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/lesiones-personales-2021>
- Policía Nacional de Colombia. (2021j). *Piratería terrestre 2021*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/pirateria-terrestre-2021-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2021k). *Secuestro 2021*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/secuestro-2021>
- Policía Nacional de Colombia. (2021l). *Violencia intrafamiliar 2021*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/violencia-intrafamiliar-2021-0>

- Policía Nacional de Colombia. (2022a). *Extorsión 2022*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/extorsion-2022>
- Policía Nacional de Colombia. (2022b). *Homicidios comunes 2022*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2022-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2022c). *Hurto a automotores 2022*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-automotores-2022-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2022d). *Hurto a comercio 2022*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurtos-entidades-comerciales-2022>
- Policía Nacional de Colombia. (2022e). *Hurto a motocicletas 2022*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-motocicletas-2021-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2022f). *Hurto a personas 2022*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-personas-2022-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2022g). *Hurto a residencias 2022*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/hurto-residencias-2022-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2022h). *Lesiones personales 2022*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/lesiones-personales-2022>
- Policía Nacional de Colombia. (2022i). *Piratería terrestre 2022*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/pirateria-terrestre-2022-0>
- Policía Nacional de Colombia. (2022j). *Secuestro 2022*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/secuestro-2022>
- Policía Nacional de Colombia. (2022k). *Violencia intrafamiliar 2022*. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/contenido/violencia-intrafamiliar-2022-0>
- Presidencia de la República. (2019). *Política marco de convivencia y seguridad ciudadana*. Recuperado de: <https://id.presidencia.gov.co/Documents/191220-Politica-Marco-Convivencia-Seguridad-Ciudadana.pdf>
- Ramcharan, B. (s.f.). Un nuevo derecho internacional de la seguridad y la protección. *Crónica ONU*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/chronicle/article/un-nuevo-derecho-internacional-de-la-seguridad-y-la-proteccion>
- Rosanía, N. (27 de julio de 2022). Los retos de Petro en seguridad ciudadana. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/nestor-rosania/los-retos-de-petro-en-seguridad-ciudadana-columna-de-nestor-rosania-690549>

- Rozo Gauta, J. (2010). La inter-trans-multi-disciplinariedad. Una alternativa al pensamiento fragmentado y a la enseñanza dictatorial. *Uni-Pluriversidad*, 2(2), 11–22.
- Salazar, R. y Rojas, I. (2011). La securitización de la seguridad pública: una reflexión necesaria. *El Cotidiano*, 166, 33–43. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/325/32518423004.pdf>
- Sansó-Rubert, D. (2013). La seguridad ciudadana y las Fuerzas Armadas: ¿despropósito o último recurso frente a la delincuencia organizada? *Revista Criminalidad*, 55(2), 119–133. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/sciELO.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082013000200007
- Semana. (20 de diciembre de 2019). *Más policía y más Esmad: el presidente Duque presenta su nueva política de seguridad*. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/mas-policia-y-mas-esmad-presidente-ivan-duque-y-su-nueva-politica-de-seguridad/645814/>
- Tarazona, D. (25 de agosto de 2022). Colombia: las deudas de Duque y los retos de Petro en materia ambiental. *Mongabay*. Recuperado de: <https://es.mongabay.com/2022/08/deudas-de-duque-y-retos-de-petro-en-materia-ambiental-en-colombia/>
- Trager, F. y Simonie, F. (1973). An Introduction to the Study of National Security. En F. Trager y P. Kronenberg (Eds.), *National Security and American Society*. Lawrence, Estados Unidos: University Press of Kansas.
- Valencia, I. y Moreno, L. (2022). Militarización civil: el caso de Colombia. *Análisis Carolina Serie Paz*, 8/2022. Recuperado de: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/04/AC-8.-2022.pdf>
- Vera, D.; Prieto, P. y Garzón, D. (2019). La contribución de las Fuerzas Armadas de Colombia a la construcción de Estado y a la consolidación de paz de cara al siglo XXI. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Fuerzas Militares de Colombia: nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (pp. 143–180). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/332472634_La_contribucion_de_las_Fuerzas_Armadas_de_Colombia_a_la_construccion_de_Estado_y_a_la_consolidacion_de_paz_de_cara_al_siglo_XXI
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Wolfers, A. (1962). National Security as an Ambiguous Symbol. En A. Wolfers, *Discord and Collaboration, Essays on International Politics* (pp. 147–165). Cambridge: Cambridge University Press.

Las Fuerzas Armadas de Colombia y sus líneas de acción frente al cambio climático, la Amazonia y los espacios oceánicos

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.13>

*Andrés Eduardo Fernández Osorio**

*Lizbet Karina Navarro Santamaría***

*Amílcar José Valencia Núñez****

Introducción a la seguridad ambiental y el cambio climático

La seguridad, comprendida en forma general como la protección contra las amenazas a los componentes de la vida cotidiana que se pueden considerar como fundamentales para la

* Teniente coronel del Ejército Nacional de Colombia. PhD en Derecho y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona (España), magíster en Estudios de Defensa del King's College London (Reino Unido), en Economía, Estado y Sociedad: Política y Seguridad de la Universidad Colegio de Londres (Reino Unido), en Relaciones Internacionales de la Escuela Superior de Economía Moscú (Federación de Rusia) y en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" (Colombia). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0643-0258>. Contacto: andres.fernandez@buzonejercito.mil.

** Magístra en Derecho, Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad Externado de Colombia, abogada de la Universidad del Atlántico, especialista en Derecho Penal y Criminología de la Universidad Libre de Colombia, especialista en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario aplicado a los conflictos armados de la Escuela de Derechos Humanos del Ejército de Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6396-7102>. Contacto: lizbet.navarro@fiscalia.gov.co.

*** Magíster en Ingeniería y Prevención Ambiental de la Universitat Politècnica de Catalunya (España), ingeniero civil de la Escuela Colombiana de Ingeniería, especialista en Negocios Internacionales y Desarrollo Sostenible de la Universidad de Maastricht (Holanda), diplomado en Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental de la Universidad Industrial de Santander. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7675-8975>.

supervivencia de los seres humanos, tradicionalmente ha abarcado aspectos como la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, las armas de destrucción masiva, el tráfico de armas y las migraciones ilegales, entre otros. Por tal motivo, los gobiernos y sus instituciones se esfuerzan permanentemente por emplear su poder y desarrollar gobernanza para prevenir que estos riesgos se constituyan en factores de inestabilidad que afecten la tranquilidad de los ciudadanos, la democracia y las regiones (Barrero Barrero y Álvarez Calderón, 2022).

No obstante, con la evolución de las necesidades de supervivencia de los individuos y los Estados luego del término de la Guerra Fría, nuevas fuentes de inseguridad han emergido en la arena internacional. Por ejemplo, la consecución de recursos naturales, que garanticen la seguridad energética y económica de las naciones, se ha consolidado desde la década de 1960 como una prioridad para los actores del sistema internacional. De igual forma, el crecimiento de la conciencia mundial sobre la importancia del medio ambiente para la supervivencia de la humanidad ha contribuido a que la denominada seguridad ambiental se haya constituido como un campo de estudio y preocupación por parte de la academia y organizaciones internacionales y supranacionales.

En efecto, la seguridad ambiental parte de la lógica de considerar el medio ambiente tanto como un objeto a ser protegido como una fuente de riesgo. Por una parte, el medio ambiente es un objeto que los Estados y las sociedades salvaguardan para asegurar su supervivencia y la obtención de los fines e intereses nacionales, empleando los medios y modos disponibles, incluyendo las Fuerzas Armadas. Por otra parte, el medio ambiente se constituye como un riesgo a la estabilidad nacional y regional ya que otros actores lo pueden considerar como un objetivo para la solución de sus propias necesidades en detrimento del bien común. Así mismo, el deterioro del medio ambiente puede redundar en nuevos riesgos a la seguridad tales como pobreza, migraciones poblacionales no controladas y afectaciones a la salubridad pública (Cuñado y Enríquez-Román, 2021).

Así las cosas, la seguridad ambiental se aparta de la visión tradicional de la seguridad en términos de resolución militar; por el contrario, se acerca a comprender de forma transdisciplinar la seguridad de los Estados y del medio ambiente, en especial del cambio climático, como campos que se traslapan más allá de la confrontación bélica ya que se busca mitigar su deterioro global a través de la colaboración. Este concepto de seguridad ambiental se profundiza a través de un entendimiento geopolítico de las dinámicas cambiantes del sistema internacional y sus actores (Torrijos Rivera y Pérez Carvajal, 2014), de la búsqueda de la consecución de intereses y necesidades nacionales más allá de las fronteras (Álvarez Calderón y Namen Mesa, 2019), de la interrelación de derechos humanos y medio ambiente desde el concepto de la seguridad humana (Torres Guarnizo y Velandia Pardo, 2022) y de la educación ambiental integral en todo el territorio nacional (Berdugo Silva y Montaña Renuma, 2017).

Para la protección medioambiental múltiples acuerdos internacionales multilaterales se han celebrado desde mediados del siglo pasado con el fin de garantizar la contribución de todos los actores del sistema internacional, incluyendo individuos, Estados, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas, en la protección del medio ambiente. Ejemplos de lo anterior se constituyen la convención internacional de 1946 para la regulación de la pesca ballenera, el tratado de 1963 para la prohibición de pruebas nucleares en la atmósfera, la convención de 1972 para la prevención de la polución marina por el vertimiento de desechos, la convención de las Naciones Unidas de 1982 sobre el derecho del mar, el acuerdo internacional de 1983 sobre maderas tropicales, la convención de 1992 sobre la diversidad biológica, el protocolo de Kioto de 1997 a la convención de las Naciones Unidas sobre cambio climático, el protocolo de Cartagena de 2000 en bioseguridad a la convención de diversidad biológica, la convención de 2013 en Minamata sobre el mercurio y el acuerdo de París de 2015 sobre cambio climático (Barnett y Dabelko, 2019). Todos ellos se materializan en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), iniciativa de la Organización de Naciones Unidas en 2015 y que se esperan obtener en 2030 (Barrero-Barrero y Baquero-Valdés, 2020; ONU, 2016).

No obstante, aunque la literatura a nivel internacional se ha ocupado profusamente en desarrollar los aspectos más relevantes de la seguridad ambiental, el estudio de los enfoques y de la aplicación regional, especialmente en Latinoamérica, no ha sido objeto del mismo interés. Así mismo, el análisis de la utilización de toda la infraestructura estatal para la protección del medio ambiente ha tendido a interpretar con recelo a las Fuerzas Armadas y sus capacidades no militares como contribuyentes efectivos para garantizar la supervivencia de los seres humanos.

Por tal motivo, este capítulo se centra en el caso colombiano, explorando el aporte de las Fuerzas Armadas de Colombia y sus líneas de acción frente al cambio climático, la Amazonia y los espacios oceánicos. Dada esta introducción sobre la seguridad ambiental, en una primera parte se ofrecen algunos aspectos conceptuales sobre el cambio climático y los espacios oceánicos; a continuación, se explora la protección de la Amazonia, posteriormente se analiza la estrategia de las Fuerzas Armadas colombianas para la protección del medio ambiente y finalmente se brindan algunas conclusiones.

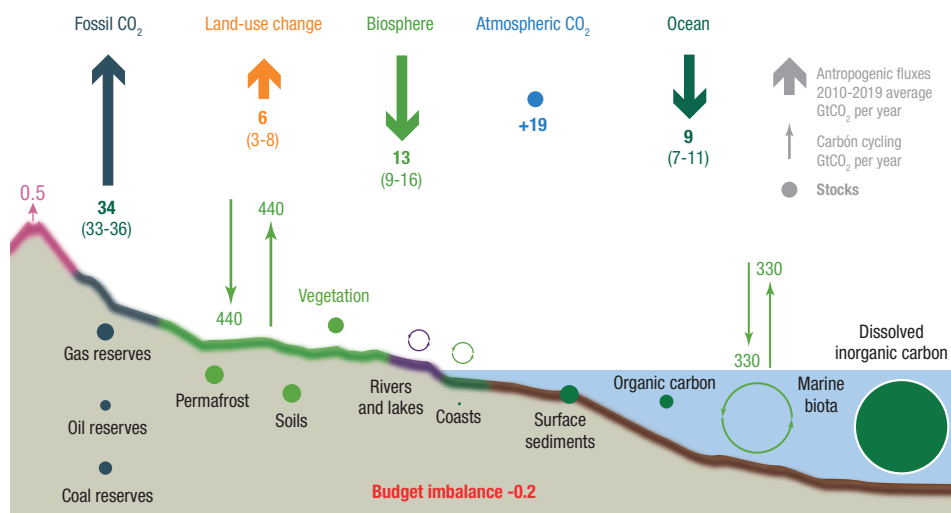
Aspectos conceptuales del cambio climático y los espacios oceánicos

El cambio climático es un fenómeno que hace referencia a las alteraciones a largo plazo de las temperaturas del ambiente y, por ende, de los ciclos climáticos del planeta, los cuales han sucedido de forma natural a lo largo de la historia. Desde inicios del siglo XX, la ciencia ha venido registrando y evaluando con interés estas variaciones climáticas consideradas cíclicas

a lo largo de su historia, pero desde los años sesenta, y con el avance de las investigaciones, se empezó a insinuar en el medio científico la posibilidad de que las variaciones climáticas naturales estuvieran siendo acentuadas por efectos antrópicos, en particular por la emisión de gases de efecto invernadero principalmente procedentes de la quema de combustibles fósiles y la deforestación.

Con la utilización de modelos matemáticos cada vez más precisos y confiables, en los años ochenta se hizo mucho más evidente la exacerbación de los cambios climáticos por las acciones antrópicas, lo que generó preocupación respecto de los impactos que estas alteraciones podrían generar para la estabilidad de las dinámicas naturales del planeta. Desde 1988, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) designó un grupo de expertos denominado Panel Intergubernamental de Cambio Climático, o IPCC por sus siglas en inglés, para que elaboren un informe acerca del cambio climático y sus impactos en el orden ambiental, social, económico, político, entre otros (figura 1).

Figura 1. Perturbación antrópica del ciclo mundial del carbono, 2010-2019



Fuente: Global Carbon Project (11 de diciembre de 2020).

A partir de su primer informe, el IPCC ha continuado la evaluación de artículos científicos¹ de todo el mundo relacionados con el clima y ha emitido subsiguientes informes, estando el sexto reporte en la fase de preparación para ser emitido en el año 2022. Entre los informes más relevantes sobre la situación y las consecuencias del cambio climático, figura el Reporte

¹ El IPCC no genera investigación propia, sino que revisa de manera crítica la investigación mundial sobre las variaciones del clima y, a partir de ellas, genera conclusiones que considera las más acertadas con base en esas evidencias.

Especial generado en 2018 (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2018), en el que se revisan tanto las implicaciones como las acciones, que demandaría a nivel mundial, trazarse una meta de calentamiento máximo promedio de 1,5 °C y las nefastas consecuencias que podría tener un calentamiento que alcanzara un aumento de 2 °C, que pondría en peligro el bienestar e incluso la pervivencia del ser humano.

Algunas de las alteraciones que se esperan son los cambios en los regímenes de precipitación, los cuales generarán potenciales avenidas torrenciales e inundaciones en algunas regiones, con prolongadas sequías en otras; serán más probables y más extensos los incendios forestales; se incrementarán las tormentas tropicales, con aumento de intensidad de huracanes y tornados; se elevará el nivel del mar y ello afectará viviendas e infraestructura de playas y costas; y se alterarán los ecosistemas por desplazamiento o eliminación de especies animales y vegetales.

Este informe sirvió para identificar la necesidad de establecer metas de reducción, respecto a las emisiones del año 2010, del 45% de emisiones netas para el año 2030, y de cero emisiones netas (o carbono neutralidad, como se ha venido denominando) para el año 2050. Las conclusiones fueron tratadas en la cumbre realizada a finales de 2021 en Glasgow (Reino Unido), denominada COP26, cuyas conclusiones más relevantes fueron:

- Las investigaciones confirman que los niveles de cambio climático que se están observando no han ocurrido durante cientos de miles de años en el planeta y algunos de los cambios como el aumento del nivel del mar no se podrán revertir en siglos o en milenios (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2021).
- El informe, con modelos y evidencias aún más precisas, reporta que las actividades humanas son las responsables del aumento de la temperatura del planeta en 1,1 °C desde la época preindustrial.
- Las proyecciones derivadas del informe especial de 2018 indican que con un aumento de la temperatura en 1,5 °C, se presentarán incrementos en las olas de calor y se modificará la duración de las estaciones, alargando las cálidas y acortando las frías; un aumento de temperatura de 2 °C generará situaciones de calor extremo que podrían alcanzar niveles críticos para la salud y para las actividades agrícolas.
- Otros cambios esperados, asociados al aumento de la temperatura, se presentarán en los ciclos hidrológicos, con alteración de las precipitaciones que originarán inundaciones en algunas regiones y sequías en otras.
- El aumento del nivel del mar influirá negativamente sobre la erosión costera y podrá inundar zonas bajas de la costa; así mismo, y dadas las alteraciones a la temperatura

del mar y a su acidez, se presentarán afectaciones a los ecosistemas marinos que pueden impactar a comunidades que vivan de dicha diversidad.

Como se puede ver, el nivel de alerta que generan los reportes del IPCC es alto y el informe confirma de manera bastante confiable que los aportes humanos de gases efecto invernadero son las causantes del incremento de las temperaturas y, por tanto, las acciones humanas tendientes a la reducción de dichos gases aún pueden reorientar el curso del clima, si son inmediatas, significativas y permanentes. Sin duda, se hace necesario implementar acciones decididas para frenar el calentamiento del planeta, que está asociado al incremento del dióxido de carbono principalmente y que se deriva en su mayor medida por la quema de combustibles fósiles como los hidrocarburos y el carbón, aunque acciones como la deforestación juegan un papel relevante en el incremento de la emisión de dióxido de carbono (CO₂) y la pérdida de sumideros de este.

No obstante lo anterior, considerando que ya existen unas alteraciones climáticas que han venido desencadenando situaciones de riesgo para muchos países, y dado que los efectos benéficos de la reducción de los gases de efecto invernadero que logren los países no serán perceptibles en el corto plazo, es fundamental entender que los esfuerzos no solo deben orientarse a detener el incremento de la temperatura, sino también, y quizás más importante para un país con vulnerabilidad climática como Colombia, a prepararse y adaptarse a esas nuevas condiciones de riesgo que existirán por largo tiempo y que, de no ser manejadas adecuadamente, pueden poner en riesgo la habitabilidad de algunas regiones y la supervivencia de comunidades expuestas a esos rigores climáticos. La acción frente al cambio climático, en términos tanto de mitigación como de adaptación, debe ser interiorizada y abordada por los gobiernos, pero finalmente son los individuos, las comunidades y las empresas públicas y privadas quienes deben implementar acciones conjuntas, coherentes y persistentes para alcanzar los objetivos que se han establecido como urgentes.

Situación mundial de la generación de emisiones de GEI

Para ir entendiendo un poco el contexto internacional de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) y la participación de Colombia en el mismo, es importante precisar que los aportes de país en las emisiones mundiales se estiman en alrededor del 0,4%. A 2018, China (26,9%), Estados Unidos (13,1%), India (7,4%) y Rusia (5,5%) constituían los mayores aportantes de GEI a la atmósfera (Banco Mundial, 2018).

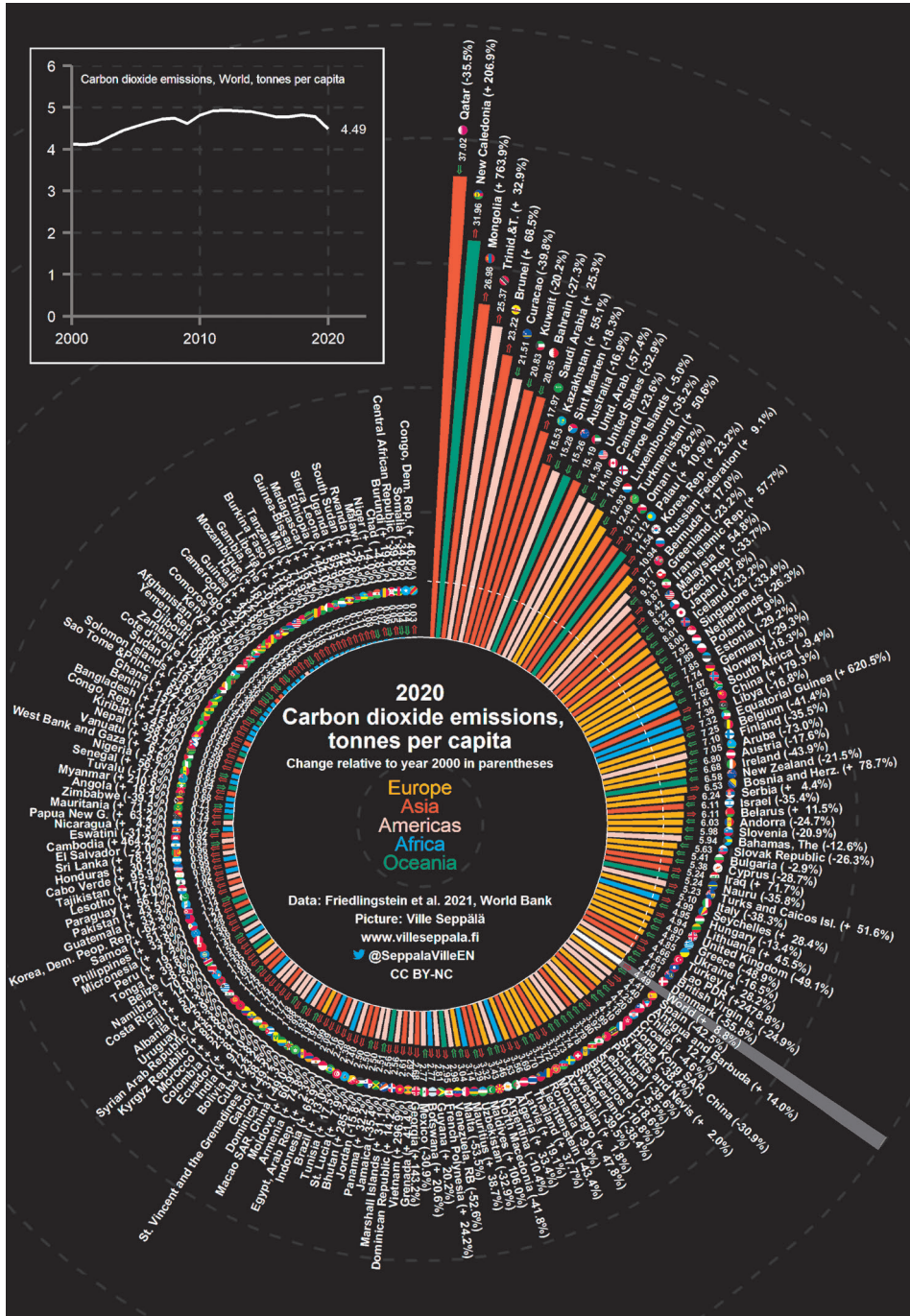
Por otra parte, y si se analiza la generación de GEI *per cápita*, se puede observar que los países de mayores ingresos son los de mayor emisión; en los primeros lugares se encuentran principalmente los países árabes de economía petrolera, siendo Catar el de mayor emisión

mundial, con 37,02 toneladas de CO₂, y entre los países desarrollados, Australia, Estados Unidos y Canadá son los de mayor emisión. Un informe consolidado por el Banco Mundial (ver figura 2) presenta una emisión *per cápita* en Colombia de 1,75 toneladas de CO₂, mientras que en Australia es de 15,26 toneladas de CO₂, en Estados Unidos de 14,30 toneladas de CO₂ y en Canadá de 14,10 toneladas de CO₂. Esto muestra que el norteamericano o australiano promedio emite casi 10 veces más que el colombiano y da luces sobre en dónde se deben concentrar los esfuerzos, si de lograr resultados efectivos se trata.

Respecto a los sectores de mayor generación de emisión, un informe elaborado por el World Resources Institute (2019), con información de emisiones del año 2018, muestra cómo el sector de la energía es el que produce la mayor cantidad de emisiones de GEI a nivel mundial, ya que es responsable de un 76% de las mismas, siendo la generación de calor y electricidad la de mayor contribución, seguido por el transporte (aéreo y terrestre), la industria manufacturera y la construcción (figura 3).

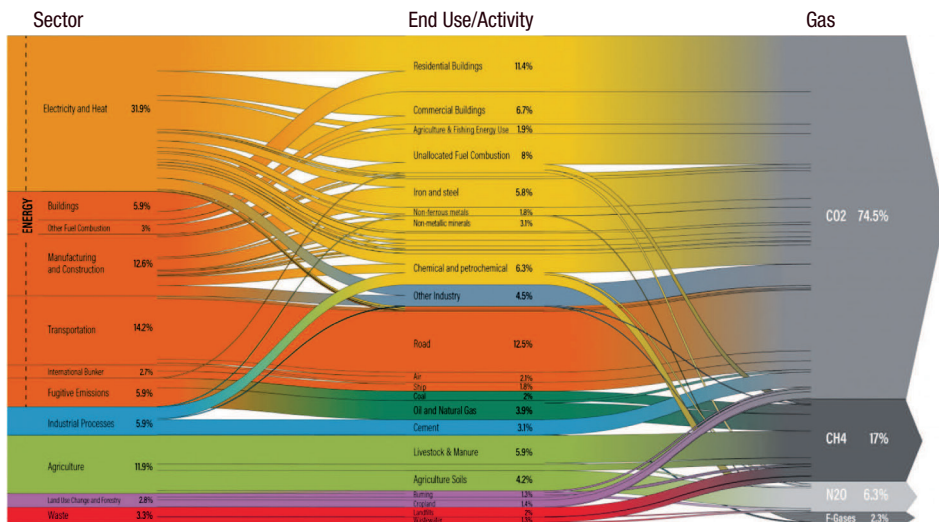
El comportamiento en el año 2019 y la proyección que muestran los documentos de la Agencia Internacional de Energía para 2020, evidencian que en general se han venido logrando descensos de las emisiones de GEI en los países de mayores aportes, pero estas reducciones, a la tasa que se plantean dichos logros, no lucen efectivas frente a las metas establecidas a 2030 y 2050, por lo que se requiere un mayor compromiso efectivo de todos los países, pero en particular de los de mayores aportes.

Figura 2. Emisiones de dióxido de carbono per cápita



Fuente: Friedlingstein et al. (2021).

Figura 3. Generación de GEI a nivel mundial, por sectores, 2018



Fuente: World Resources Institute (2019).

Colombia frente al cambio climático

Colombia no es un contribuyente significativo al calentamiento del planeta y, por tanto, sus acciones frente a la mitigación del problema no resultan perceptibles frente al tamaño de la situación. No obstante, el país ha venido asumiendo con mucha seriedad su participación y su contribución para enfrentar el cambio climático, en gran medida porque los impactos resultantes sí serán sentidos significativamente en su territorio. Un informe elaborado por el Centro de Pensamiento e Investigación Germanwatch (Eckstein, Hutfils y Wings, 2020) clasifica a Colombia dentro de los veinte países con mayor nivel de exposición y vulnerabilidad a eventos climáticos extremos.

Por lo anterior, desde una perspectiva de responsabilidad, y también con visión estratégica y conveniente para el país, se ha venido trabajando en sentar las bases políticas, legales y administrativas para abordar de manera consistente y ordenada el aporte de Colombia a las acciones de mitigación, así como la preparación para las consecuencias adversas que se avizoran como resultado de las alteraciones climáticas, en el marco de acciones de adaptación a esas nuevas realidades alteradas que se esperan.

Desde las primeras cumbres sobre cambio climático, el país ha venido vinculando los acuerdos y compromisos emanados de las mismas en su legislación interna, a través de las leyes 164 de 1994 y 629 de 2000 (República de Colombia, 1994 y 2000), respectivamente. A partir de estas, se han desarrollado diversos instrumentos jurídicos orientados al desarrollo de dichos acuerdos, siendo relevante mencionar los relacionados con la implementación de

mecanismos de desarrollo limpio (MDL), la formulación de planes sectoriales de mitigación y adaptación al cambio climático, las estrategias para la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD+), la operación del Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), la implementación del impuesto al carbono y de un sistema de monitoreo, reporte y verificación de la reducción de GEI, las acciones de mitigación, y la reciente Ley 2169 de diciembre de 2021 (República de Colombia, 2001), en la que se establecen metas y medidas mínimas para alcanzar la carbono neutralidad del país, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono.

En la reciente Conferencia sobre Cambio Climático de la ONU (COP26), Colombia participó activamente en las negociaciones, proponiéndose metas concretas y ambiciosas como la de reducir en un 51% las emisiones de GEI a 2030, lograr cero deforestación para el mismo año, ser carbono neutral para el año 2050 y sembrar 180 millones de árboles a 2022. Esta participación y contribución permitió a Colombia ser elegida para representar a América Latina y el Caribe ante el Comité Directivo del Mecanismo Internacional de Varsovia de Pérdidas y Daños, espacio en el que se discuten y abordan los riesgos y las afectaciones derivadas del cambio climático en los países más vulnerables.

Como se puede notar, Colombia ha realizado acciones afirmativas evidentes desde lo legislativo, orientadas a contribuir con el esfuerzo mundial de lucha contra el cambio climático; y si bien se han venido materializando también acciones orientadas a la reducción de emisiones principalmente en el sector eléctrico con la implementación de proyectos solares y eólicos, es necesario que el esfuerzo se extienda a toda la sociedad, en donde cada uno de los actores evalúen su desempeño en emisiones, e identifiquen la contribución viable y sostenible que pueden hacer en pro de la reducción de la huella de carbono.

Pero adicionalmente, y quizás más importante para el país, será la implementación de acciones orientadas a la adaptación frente a las múltiples alteraciones que se vienen dando y que se esperan respecto a las condiciones climáticas y sus consecuencias indirectas en los sectores agropecuario, de servicios públicos, de gestión de riesgos y desastres, entre otros. Esto hace más relevante la participación del país en el Mecanismo Internacional de Varsovia, puesto que podrá llevar con mayor conocimiento y empeño las negociaciones sobre las consecuencias derivadas del cambio climático, buscando lograr compromisos concretos de los países más emisores de GEI para asumir los costos de las medidas de adaptación.

Para mencionar algunos de los impactos que ya se han manifestado en el territorio colombiano y que se podrían anticipar como riesgos futuros, se pueden relacionar los siguientes:

- Mayor riesgo de pérdida de bienes, infraestructura o incluso vidas por efecto del incremento de huracanes, avenidas torrenciales y deslizamientos, o por el aumento del nivel del mar, principalmente en nuestras islas o nuestras zonas costeras.

- Afectación del suministro de agua a la población por cambios en los regímenes hídricos o por fenómenos naturales que afecten la infraestructura, tanto en las zonas planas como en las zonas montañosas.
- Riesgo de inseguridad alimentaria por prolongadas sequías, extremas heladas o intensas lluvias que afecten la productividad agropecuaria.
- Pérdida de ecosistemas y sus servicios por los cambios de temperatura terrestre o en el mar, lo que afecta actividades económicas como la pesca.
- Incremento de enfermedades infecciosas y respiratorias por alteración de ecosistemas y contaminación.

Por todo lo anterior, y por sus significativas consecuencias tanto humanas como económicas y sociales, es que la adaptación debe constituirse en uno de los enfoques de gestión más importantes para Colombia frente al cambio climático.

Los espacios oceánicos y su valor como activo crítico natural de la Nación

Colombia posee una inmejorable posición geoestratégica en América, que le permite el acceso a los dos mares más importantes del mundo y cuya extensión marítima es similar a su extensión terrestre. Tal como lo estima el Fondo Mundial para la Naturaleza (30 de octubre de 2018), los océanos representan unos activos del orden de 24 billones de dólares y una producción anual cercana a los 2,5 billones de dólares. Solo hasta el año 2000 existió una política relacionada con las áreas marítimas, a partir de la cual se ha ido avanzando y mejorando en la estructuración de la gobernanza y la definición más concreta de los intereses nacionales marítimos relacionados con la protección, el uso y el aprovechamiento de sus recursos naturales.

El avance más significativo se tiene recientemente con el CONPES² 3930 de 2020 que busca proyectar al país como una potencia bioceánica y define, dentro de los intereses marítimos de la nación, la protección de los ecosistemas marinos, el ordenamiento de los espacios marinos, costeros e insulares, la pesca y la acuicultura, la minería marina y submarina y la investigación científica, tecnológica y de innovación. Esto dentro de muchos otros intereses estratégicos relacionados con nuestras áreas marinas.

Respecto a la protección de los ecosistemas marinos, las acciones se orientarán a la implementación de herramientas efectivas para el manejo de las áreas protegidas a través de la

2 Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

unidad administrativa especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, y una coordinación eficaz con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas para consolidar el Sistema de Áreas Marinas Protegidas.

En cuanto al ordenamiento de los espacios marinos, costeros e insulares, se trabajará en la planificación espacial marino-costera y se establecerán lineamientos para el ordenamiento de playas con vocación turística y su articulación con los instrumentos de planeación de los municipios o distritos implicados. Adicionalmente, se trabajará en la inclusión del componente de riesgo por fenómenos naturales meteo-marinos en los POT (planes de ordenamiento territorial) o EOT (esquemas de ordenamiento territorial) de los municipios, incluyendo el enfoque de adaptación al cambio climático y la consideración de los riesgos climáticos para construcciones costeras.

Respecto a las actividades económicas marítimas, se impulsará el desarrollo socioeconómico de las zonas costeras, mediante la promoción de la industria pesquera y el aprovechamiento y uso sostenible de los recursos del subsuelo marino.

Finalmente, frente a la investigación científica, tecnológica y de investigación, se prioriza el fomento de expediciones oceánicas para generar mayor conocimiento de los océanos del país que permita unas mejores acciones de protección y conservación de los recursos, así como una mayor confiabilidad sobre el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales marinos y submarinos.

Protección de la Amazonia

Teniendo claro que un medio funciona como instrumento, se hace necesario verificar cuáles son las medidas a nivel público que se han tomado en Colombia para salvaguardar el hábitat natural de la Amazonia y su preservación contra el deterioro y la contaminación, así como los modos que buscan la reforestación, el ahorro de agua, el reciclaje y la reutilización (economía circular).

Para ello se requiere, desde lo público, la implementación de actividades de protección ambiental con miras a prevenir y mitigar los efectos de la contaminación ya que la selva amazónica alberga:

427 especies de mamíferos, 1.300 especies de aves, 378 especies de reptiles y más de 400 especies de anfibios. Algunos de los animales que viven en la selva amazónica incluyen jaguares, perezosos, delfines de río, guacamayos, anacondas, ranas de cristal y ranas dardo venenoso (Fundación Aquae, 22 de septiembre de 2021).

La cuenca amazónica genera entre “el 16% al 20% del agua dulce del planeta, contiene el 25% de la biodiversidad terrestre, más especies de peces que cualquier otro sistema fluvial,

6.000 especies de animales y al menos 40.000 especies de plantas” (Gómez-García, 6 de septiembre de 2019). Así mismo, en la Amazonia se encuentra la selva tropical húmeda más grande del mundo, que deriva su nombre por encontrarse precisamente en el trópico de Capricornio.

Figura 4. Selva amazónica colombiana



Fuente: Proyecto Monitoreo Amazonas Andina (2020).

Teniendo claro entonces el límite entre modo y medio, lo primero es revisar en la normatividad nacional qué papel juega la Amazonia colombiana, pero se encuentra que solo es mencionada una vez, en el artículo 309 de la Constitución Política (República de Colombia, 1991) y no como bioma, sino que se refiere a ella enunciándose que deja de ser una intendencia y se erige como unidad administrativa departamental.

En este punto podría indicarse que no es posible enmarcar dentro de la norma fundamental cada parte del país, lo cual es válido pues la Constitución debe ser de general aplicación, pero si en gracia de discusión se aceptara esa afirmación, resulta llamativa la preponderancia de los temas de población, migración, régimen fiscal, administrativo, financiero y de comercio exterior con la que sí se favoreció al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Esto toda vez que en el artículo 310 constitucional se discriminó positivamente a San Andrés frente a los nuevos departamentos recién creados por la Constitución de 1991.

Sin advertir la razón, los departamentos de Guaviare, Guainía, Vaupés, Vichada y Amazonas no fueron favorecidos en la normatividad, a pesar de que presentaban singularidades y complejidades similares al archipiélago, y por tanto, se les privó de dejar fijados en la Constitución estándares de protección indiscutibles y de obligatorio cumplimiento.

La legislación colombiana frente a la protección de la Amazonia

Como se indicó antes, en el caso del Amazonas la Constitución solo se refiere a la unidad territorial como departamento, el cual en su mayoría lo habita población indígena, distribuida en diferentes etnias. No obstante, frente a su protección se cuenta la Ley 21 de 1991, la cual establece que “los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos” (art. 3).

Dentro de las áreas protegidas en el Amazonas colombiano se encuentran los parques nacionales naturales Cahuinarí, Serranía de Chiribiquete, Río Puré y Yaigojé Apaporis. Sin embargo, más allá de estas figuras jurídicas no se cuenta con legislación que procure la protección y el desarrollo del bioma en el Amazonas colombiano, aun a pesar de las peculiaridades que esta zona del país representa frente a su difícil accesibilidad, el respeto por las formas de vida ancestrales y la navegabilidad sostenible en el río.

Tabla 1. Legislación colombiana sobre temas ambientales

Norma	Año	Incidencia
Ley de Protección Forestal	1959	X
Código Nacional de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente	1974	X
Ley de Concesión de Agua	1978	X
Ley de Protección de Fauna	1978	X
Constitución Política de Colombia	1981	
Estatuto Nacional de Protección de los Animales	1989	X
Estatuto General de Pesca	1990	X
Reglamento de la Ley de Pesca	1991	X
Ley de creación del Sistema Nacional Ambiental de Colombia, SINA	1993	X
Ley de Comunidades Negras	1993	
Decreto de tierras de comunidades negras	1995	
Ley de Reservas Indígenas	1995	X
Decreto de uso forestal	1996	X
Ley de Protección de la Flora	1996	X
Ley del Uso del Suelo	1997	

Norma	Año	Incidencia
Inclusión de determinantes ambientales en la planificación territorial	1997	X
Ley de Consulta Previa a las Comunidades Indígenas y Negras	1998	X
Reglamentos para los planes de ordenamiento territorial	1998	X
Código de Minas	2001	X
Decreto de gestión de residuos peligrosos	2005	
Reglamento de emisiones	2008	
Política de plantaciones forestales	2008	X
Reglamento para la exploración y explotación de hidrocarburos	2009	X
Ley de Uso del Agua	2010	X
Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	2010	X
Resolución para la sustracción de áreas en las reservas forestales	2011	X
inclusión de determinantes ambientales en los planes de gestión de cuencas	2012	X
Decreto de manejo de residuos sólidos	2013	
Criterios y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales	2013	X
Ley Integración de las Energías No Convencionales al Sistema Energético Nacional	2014	
Resolución de actividades permitida en una reserva forestal	2014	X
Resolución sobre la zonificación de la reserva forestal del Amazonas	2014	X
Reglamento licenciamiento ambiental	2014	X
Lista de especies amenazadas en Colombia	2014	X
Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.	2015	X
Reglamento de aguas residuales	2015	X
Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible	2015	X

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de la *Gaceta del Congreso de la República de Colombia*.

La tabla 1 permite identificar que Colombia cuenta con abundante legislación para la protección del medio ambiente, cuya incidencia alcanza las problemáticas que enfrenta la Amazonia como la protección forestal, la fauna, el agua, la pesca y los resguardos indígenas. Otro aspecto que evidencia este análisis legislativo tabulado es que desde el año 2015 no se legisla en materia ambiental, salvo el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Dicho lo anterior, se podría concluir que Colombia sí cuenta con los medios jurídicos para la protección de la Amazonia; no obstante, se requiere identificar si cuenta con los modos y políticas para que sean aplicados. Para ello se hace necesario revisar el Plan de Desarrollo 2018-2022, en el que no la Amazonia como tal, sino el departamento del Amazonas, estuvo incluido en la inversión de 34,6 billones de pesos en programas gubernamentales. Dentro

de sus apartes se estableció el “Pacto por la sostenibilidad” que dispuso como objetivo que Colombia sería:

Un país comprometido con la gestión ambiental y la mitigación del cambio climático, con una institucionalidad ambiental moderna, donde la biodiversidad se conserva y genera nuevas oportunidades de ingreso. [Además], sería un territorio resiliente ante los riesgos y los impactos de los desastres naturales [ya que tendría un desarrollo ambientalmente sostenible por una Amazonia viva] (Departamento Nacional de Planeación, 2018, p. 1).

Por el momento resulta imposible examinar el próximo Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 del gobierno del recientemente elegido presidente Gustavo Petro Urrego; empero, dentro de las propuestas de campaña se proyectó que Colombia tendría una mayor productividad, innovación y neutra emisión de carbono. También se sugirió la necesidad de llevar a cabo la transición energética, pasando de un sistema que depende del carbón y del petróleo a uno basado en energías renovables, y la no construcción de más hidroeléctricas de embalse. Así mismo, se mencionó la prohibición de la exploración y explotación de yacimientos no convencionales y detención de los proyectos piloto de *fracking*, así como el desarrollo de yacimientos costa afuera (Petro Urrego, 2022). Todas estas propuestas resultan bastante amigables, sobre todo cuando uno de sus puntos se refiere al “Pacto por la naturaleza y para afrontar la crisis climática”, el cual incluye a la Amazonia colombiana, objeto de análisis en el presente capítulo.

La Amazonia y sus perspectivas de desarrollo

La responsabilidad en la protección de la Amazonia corresponde a todos los países que la comparten. Este compromiso se encuentra por fuera del tiempo y del espacio. Si bien la responsabilidad principal de articular esta tarea a nivel nacional recae en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que contribuye con información técnica, las demás instituciones estatales deben aportar a la salvaguarda de esta área natural, implementando estrategias y acciones diferenciales según sus capacidades y realizando veedurías a las medidas de conservación ambiental que requieren la utilización de recursos del erario.

Ciertas amenazas a la seguridad ambiental de la Amazonia colombiana, como la minería ilegal y el narcotráfico, tienen un impacto negativo frente a la conservación del medio ambiente y requieren la utilización de la acción unificada del Estado (Barrero Barrero y Velásquez Fandiño, 2022). En efecto, las zonas donde se presenta deforestación en la Amazonia son áreas de pobreza extrema sin intervención integral del Estado, por tal motivo estos espacios vacíos de poder son aprovechados por grupos ilegales para perpetuar rentas criminales con un alto costo que en materia ambiental (Trujillo Quintero, Losada Cubillos y Rodríguez Zambrano, 2017; Molina-Orjuela, Chavarro-Ospina y Guzmán-Alvarado, 2022).

Mantener los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, como el de mantener la selva amazónica, complementados con su futura versión para 2022-2026, permitirá tener una estrategia longitudinal en el tiempo que sea efectiva para la mitigación de los riesgos a la seguridad ambiental.

Las actividades ilegales, la explotación de la tierra sin títulos y la limitada presencia institucional en la Amazonia favorecen la existencia de economías ilegales que giran en torno a los cultivos de uso ilícito, la minería ilegal, el tráfico de armas, el contrabando de especies y la migración ilegal de personas. Este escenario requiere medidas integrales que complementen el cumplimiento de la ley, en la medida que estimulen proyectos de economía sostenible que interpreten y protejan a la biodiversidad como activo estratégico de la Nación.

Aunque la ley de delitos ambientales aumentó las penas para frenar el fenómeno de la deforestación de la Amazonia, no existen datos ciertos sobre cuántas personas se judicializan y logran ser condenadas por estos delitos ambientales. Por tal motivo, es necesario establecer herramientas que permitan mitigar la deforestación, la invasión de parques naturales y la explotación de los recursos naturales en forma indiscriminada; así mismo, se requiere un diálogo con los pueblos indígenas y demás pobladores de la región como primeros contribuyentes a la protección del medio ambiente.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia indica que la preservación de la Amazonia es un compromiso integral de todos los colombianos y, por ello, la Corte Constitucional reconoció al río Atrato como sujeto de derechos con especial protección para evitar el daño que produce el vertimiento de sustancias tóxicas por la minería ilegal. En igual sentido se resolvió en la sentencia de tutela ST4360 de 5 de abril de 2018, la cual da a entender que, vía interpretación constitucional, un esfuerzo similar se debe realizar para proteger los ríos del bioma amazónico.

Por dicho motivo, es fundamental un mayor compromiso regional para controlar el cambio climático y para proteger la Amazonia y los espacios oceánicos, toda vez que lo que suceda en los países de la región afecta de manera directa los intereses nacionales de Colombia. En este aspecto es fundamental una política de fronteras ágil que permita afrontar estas nuevas amenazas a la seguridad y la defensa nacionales (Peña Chivatá, Sierra Zamora y Hoyos Rojas 2019).

Aunque los países con territorios en el bioma amazónico junto con Colombia crearon la OTCA (Organización del Tratado de Cooperación Amazónica) en 1978, con el fin de articular políticas de protección y “promover la cooperación, el desarrollo sostenible/sustentable de la región amazónica y el bienestar de sus habitantes con el propósito de disminuir las asimetrías existentes entre los países miembros y en su interior” (Organización del Tratado de

Cooperación Amazónica, 2021, p. 1), mayores esfuerzos en la implementación de políticas transnacionales son requeridos (Velázquez Gutiérrez, 2014).

Las Fuerzas Armadas de Colombia y la protección del medio ambiente

Para Colombia, la protección del medio ambiente se constituye en uno de sus principales retos a fin de garantizar el bienestar de su población en términos de la seguridad humana, a través no solo de un ambiente sano, sino de maximizar el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales para el desarrollo social y económico del país.

Las Fuerzas Armadas de Colombia han venido vinculándose de manera activa en la discusión y acción nacional sobre la protección, la conservación, el uso y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, realizando acciones para garantizar la sostenibilidad ambiental de sus instalaciones y sus operaciones, aportando investigación meteo-marina y oceánica y enfrentando decididamente las amenazas que se ciernen sobre los recursos naturales del país.

Dentro de las muchas acciones ambientales que realizan las Fuerzas Armadas, existen dos que cobran relevancia actualmente para la seguridad humana de los colombianos: la gestión del cambio climático, y la protección, el uso y el aprovechamiento sostenible de los espacios oceánicos. La primera porque constituye un riesgo para el bienestar de muchos colombianos que se pueden ver afectados por las consecuencias de este fenómeno, y la segunda porque es una oportunidad para el desarrollo sostenible de la Nación.

En efecto, a través de la implementación de una política pública integral que incluya la utilización de las capacidades de las Fuerzas Armadas, se puede mitigar efectivamente el cambio climático, así como lograr la protección efectiva de la Amazonia y los espacios oceánicos (Erazo Patiño y Coronado Camero, 2022). Esta interpretación holística comenzó en mayo de 2019 con la Operación Mayor Artemisa de las Fuerzas Militares de Colombia, que busca la protección de parques nacionales, enfocándose en la prevención de la deforestación y la persecución de quienes cometen ese delito ambiental. Este plan tiene tres objetivos principales con un eje transversal pedagógico para que se fortalezca un sentido de apropiación de la riqueza natural: 1) detener la deforestación en todo el país, 2) recuperar la selva tropical húmeda y 3) judicializar a los responsables de la afectación del medio ambiente (Presidencia de la República, 28 de abril de 2019). Al respecto, en el caso del Ejército Nacional, se estableció que desde sus capacidades técnicas y operacionales, llevará a cabo:

Actividades de apoyo a las autoridades civiles para el control de la deforestación en el país, por lo que se ha tomado como eje de trabajo principal el control a la deforestación, teniendo

en cuenta que por este fenómeno confluyen diversos delitos como son la explotación ilícita de yacimientos mineros, el establecimiento de cultivos ilícitos, el aprovechamiento ilegal de madera, el tráfico de especies silvestres (fauna, flora), la ejecución de proyectos de infraestructura ilegal, la usurpación de tierras y la expansión ilegal de la frontera agropecuaria (Ejército Nacional de Colombia, 2020, párr. 3).

Para el Gobierno nacional, el empleo de las capacidades de las Fuerzas Armadas frente al cambio climático, la Amazonia y los espacios oceánicos, cobra cada vez más relevancia, comprendiendo que además de contribuir al cumplimiento de la ley, se constituyen en elementos fundamentales para la prevención de los daños ecológicos y medioambientales. En efecto, para 2021 se había logrado “la captura de 2.000 personas que han cometido delitos ambientales; 33.813 incautaciones de metros cúbicos de madera; 12.376, de fauna; 195, de flora; 91, motosierras, y más de 200 maquinarias empleadas para este tipo de operaciones ilícitas” (Ejército Nacional de Colombia, 28 de septiembre de 2021, párr. 1). Para 2022, la Operación Mayor Artemisa había logrado recuperar 21.480 hectáreas de bosque en diferentes regiones del país, había desarrollado “13 fases en colaboración con la Fiscalía General de la Nación, el Escuadrón Móvil de Carabineros de la Policía Nacional y los ministerios de Defensa y de Ambiente y Desarrollo Sostenible” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 29 de enero de 2022, párr. 5) y había realizado la siembra de más de 100.000 árboles con las comunidades locales de regiones afectadas por delitos contra el medio ambiente (Comando General de las Fuerzas Militares, 20 de junio de 2022).

Así mismo, en el marco de la seguridad humana, el presidente Gustavo Petro Urrego recientemente impartió órdenes a las Fuerzas Armadas para “capturar a quienes él califica como ‘depredadores’ de la Amazonía colombiana porque no solo están cometiendo un delito ambiental, sino que además, están perjudicando a los seres humanos” (*El País*, 18 de agosto de 2022, párr. 2). Así mismo, propuso a la general Laura Richardson, comandante del Comando Sur de los Estados Unidos de Norte América, la “construcción de una fuerza militar, con helicópteros, pero destinada a apagar los fuegos de la selva amazónica, que es el principal problema de seguridad de la humanidad de hoy” (*El Tiempo*, 7 de septiembre de 2022, párr. 6). Este entendimiento de la importancia de las Fuerzas Armadas en la protección del medio ambiente no es reciente y se ha consolidado a través de los años desde diversas políticas de defensa y seguridad, como se relacionan a continuación.

Las Fuerzas Armadas como parte de las estrategias para enfrentar el cambio climático

El país ha venido insertando el cambio climático en su legislación desde el año 1994. En sus inicios, las acciones fueron totalmente articuladas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Sostenible y orientadas a mecanismos de desarrollo limpio. A medida que se fue entendiendo la transversalidad que requieren las acciones para enfrentar el cambio climático, fueron vinculándose de manera activa carteras ministeriales que resultaban estratégicas para el logro de los objetivos planteados.

El Gobierno nacional recientemente expidió dos documentos, denominados *Portafolio de Metas de Adaptación al Cambio Climático* (República de Colombia, 2020b) y *Portafolio de Medidas Sectoriales de Mitigación del Cambio Climático* (República de Colombia, 2020a), en los que se enumeran una serie de objetivos en esta materia para cada uno de los sectores representados en las carteras ministeriales. Sin embargo, llama la atención la no participación del Ministerio de Defensa como actor en ambas estrategias, en las que, desde el criterio del autor, se considera que puede jugar un papel importante para el cumplimiento de las metas del país.

En una revisión documental sobre las políticas del Ministerio de Defensa a lo largo de los últimos años, se encuentra que, a partir de 2015 en el documento *Política de Defensa y Seguridad - Todos por un Nuevo País* (Ministerio de Defensa Nacional, 2015), aparece mencionada de manera explícita y como uno de los nueve objetivos estratégicos de la política, el apoyo que puede prestar la Fuerza Pública a la mitigación de los efectos del cambio climático. La visión que se tuvo en esta política fue netamente de apoyo a otros sectores tanto en la prevención de la contaminación y en general el deterioro de la base natural en aquellos lugares donde los grupos al margen de la ley desarrollan actividades relacionadas con cultivos y extracción ilícitos de recursos minerales, como en la de soporte al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Si bien se consideran acertados los enfoques planteados, el de protección ambiental y la gestión de riesgos, es posible y además necesario mostrar con mayor claridad el gran aporte que pueden tener las Fuerzas Armadas en las estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático, e incluso abordar algunas otras acciones que se vienen adelantando o que podrían realizarse a fin de insertar al sector defensa como un jugador activo para enfrentar esta problemática.

Para el país, dada su baja incidencia en la generación de GEI y, por tanto, la poca relevancia que pueden tener sus acciones frente a una problemática mundial que debe ser afrontada más enérgicamente por los países desarrollados y de mayores emisiones, sus esfuerzos deben estar encaminados principalmente en las acciones de adaptación a los efectos del cambio climático. Esto no significa que diversas acciones de mitigación no deban asumirse, sobre todo cuando ellas llevan al país a un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y a una mayor eficiencia energética, que siempre será responsable y sana, y que pueden desarrollarse paralelamente a las primeras.

No cabe duda de que el conocimiento que tiene Colombia sobre la dinámica, las potencialidades, riquezas y amenazas en sus espacios marinos ha sido provisto casi totalmente por sus Fuerzas Armadas, las cuales han tenido una visión mucho más allá de las tareas relacionadas con la defensa nacional, de modo que han abarcado la generación de conocimiento climático, de dinámica costera, de proyección hacia el antártico colombiano y de protección de los recursos naturales marinos y costeros, sin contar todo lo relacionado con el control y la regulación marítima, tan estratégica para la proyección económica y turística que ha tenido el país en sus puertos y playas.

Lo anterior ha permitido a las Fuerzas Armadas, en particular a la Armada Nacional, desarrollar unas capacidades estratégicas para el país, que resultan ahora pilares para la proyección que Colombia ha definido dentro de su objetivo de convertirse en potencia bioceánica. Las capacidades de conocimiento del Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas (CIOH) de la Dirección General Marítima (DIMAR), las de investigación y desarrollo de la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval Marítima y Fluvial (COTECMAR), el conocimiento de la dinámica costera y la capacidad de gestión de tráfico marítimo de la DIMAR, por mencionar algunas, resultarán de suma importancia para lograr los intereses nacionales que se ha trazado el país en relación con sus espacios oceánicos.

A partir de los potenciales roles que pueden cumplir las Fuerzas Armadas en relación con el cambio climático y la gestión de las riquezas oceánicas naturales, es posible proponer las siguientes líneas de acción que serían desarrolladas por dicho estamento, contribuyendo así al Gobierno nacional en diversos campos. El objetivo principal de esta acción unificada sería proveer las herramientas necesarias que permitan la implementación de acciones efectivas por parte de las Fuerzas Armadas para una mejor adaptación al cambio climático, las acciones costo-eficientes orientadas a la mitigación de este y a la gestión adecuada de las riquezas naturales de los espacios oceánicos del país.

Una primera línea de acción sería desarrollar investigación, generar conocimiento y obtener información climática, hidrológica y ambiental en los ecosistemas marinos, que permita la adecuada caracterización de las amenazas naturales, el planteamiento de las alternativas de solución viables y la prevención oportuna de los riesgos derivados del cambio climático. Este permitiría alcanzar tres objetivos:

- 1) Impulsar la investigación y el conocimiento sobre las variables naturales marino-costeras y las potenciales amenazas generadas por ellas, orientadas a una mejor caracterización de los riesgos naturales. Configuración de un sistema de información nacional oceánico y costero. Las entidades llamadas a estas acciones son el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Centro de

Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas (CIOH) de la DIMAR y la Comisión Colombiana del Océano, con el concurso de las corporaciones autónomas regionales que tengan competencia en las áreas costeras y la Unidad de Gestión de Riesgos tanto local como nacional.

- 2) Incrementar esquemas de monitoreo climatológico, hidrológico y ambiental y sistemas de alertas tempranas marino-costeras, que permitan la protección de las poblaciones y la generación de información útil para la toma de decisiones frente al cambio climático. Las entidades llamadas a estas acciones son el IDEAM, la DIMAR (CIOH) y la Comisión Colombiana del Océano.
- 3) Promover y soportar expediciones científicas marinas y de la Antártida que permitan el conocimiento de las riquezas naturales para su protección, y la existencia de recursos naturales para su extracción sostenible.

Una segunda línea de acción busca contribuir al ordenamiento de los espacios marinos, costeros e insulares, con cuatro objetivos:

- 1) Promover y apoyar la construcción de guías para el ordenamiento espacial marino-costero y su implementación, para poder contar con este importante instrumento de gestión. Las entidades llamadas a estas acciones son el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y su unidad administrativa especial de Parques Nacionales Naturales, las corporaciones autónomas regionales, la DIMAR (CIOH) y la Comisión Colombiana del Océano.
- 2) Promover y apoyar la construcción de guías para el ordenamiento de playas con vocación turística en los municipios y distritos costeros, junto con su implementación, para contar con este importante instrumento de gestión. Las entidades llamadas a estas acciones son el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las secretarías de Turismo de los departamentos costeros, las corporaciones autónomas regionales, la DIMAR (CIOH) y la Comisión Colombiana del Océano.
- 3) Proveer información meteo-marina apropiada para una adecuada inclusión de esta variable en los planes de gestión del riesgo de los municipios y distritos costeros, con enfoque de adaptación a los riesgos climáticos. Las entidades llamadas a estas acciones son el IDEAM y la DIMAR (CIOH).
- 4) Apoyar la definición y la protección de las áreas marítimas protegidas. Las entidades llamadas a estas acciones son el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y su unidad administrativa especial de Parques Nacionales Naturales, las corporaciones autónomas regionales, la Armada Nacional y la DIMAR (CIOH).

Una tercera línea de acción gira en torno a fortalecer la lucha contra la deforestación generada principalmente por actores ilegales que se benefician de los cultivos ilícitos y de la

ampliación de la frontera agrícola, a través de mayor inteligencia, recursos y coordinación de las capacidades institucionales y legales para salvaguardar los activos naturales nacionales de actores ilegales. Las entidades llamadas a estas acciones son las gobernaciones y alcaldías de los departamentos y municipios involucrados, los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Agricultura y del Interior, las corporaciones autónomas regionales, las Fuerzas Armadas de Colombia y la Fiscalía General de la Nación.

Una cuarta línea de acción se ocupa de recuperar, conservar y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y marinos. Esta tiene cuatro objetivos:

- 1) Fomentar los proyectos de recuperación y uso sostenible de los ecosistemas terrestres afectados por la deforestación y marinos, que faciliten la adaptación de los territorios a los riesgos generados por el cambio climático. Las entidades llamadas a estas acciones son las gobernaciones y alcaldías de los departamentos y municipios involucrados, los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Agricultura y de Comercio, Industria y Turismo, las corporaciones autónomas regionales, la Armada Nacional y la DIMAR.
- 2) Fortalecer las acciones de conservación y uso sostenible de los recursos naturales marinos y costeros, que contribuyan a la captura de CO₂ y a la mitigación del cambio climático. Las entidades llamadas a estas acciones son las gobernaciones y alcaldías de los departamentos y municipios involucrados, los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Agricultura y de Comercio, Industria y Turismo, las corporaciones autónomas regionales, la Armada Nacional y la DIMAR.
- 3) Regular y controlar las actividades económicas marítimas autorizadas, de manera que no afecten los recursos naturales. Las entidades llamadas a estas acciones son la Armada Nacional y la DIMAR.
- 4) Controlar las actividades ilícitas que se realicen dentro de los espacios oceánicos de la Nación, tanto por actores nacionales como por internacionales. Las entidades llamadas a estas acciones son la Armada Nacional, la DIMAR y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Una quinta línea de acción busca brindar asistencia humanitaria y apoyo en situaciones de desastres de áreas insulares y costeras relacionadas con eventos marinos. Las entidades llamadas a estas acciones son la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y todas las demás vinculadas al Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, y en particular la Armada Nacional y la DIMAR. Finalmente, una sexta línea de acción promueve la eficiencia energética en las instalaciones y en los medios de transporte de las FF. AA., de manera que se optimice el uso de la energía y así se reduzca la generación de GEI del sector defensa. La entidad llamada a esta acción es el Ministerio de Defensa Nacional.

Conclusiones

Este capítulo analizó el aporte de las Fuerzas Armadas de Colombia y sus líneas de acción frente al cambio climático, la Amazonia y los espacios oceánicos, explorando el concepto de la seguridad ambiental, los aspectos conceptuales sobre el cambio climático y los espacios oceánicos, la protección de la Amazonia y la estrategia de las FF. AA. colombianas para la protección del medio ambiente, a fin de contribuir a la solución de los vacíos de conocimiento existentes en la región de Latinoamérica sobre la utilización de las capacidades no bélicas de las Fuerzas Armadas en la protección medioambiental.

La seguridad ambiental, como un campo nuevo de estudio en los estudios de seguridad, busca entender en una forma holística la interrelación de la seguridad de los Estados y del medio ambiente, como escenarios concurrentes alejados de la simple confrontación bélica y buscando mitigar el deterioro ambiental global a través de la colaboración. Este concepto se ha consolidado desde 1960 debido al desarrollo de una cultura medioambiental a nivel mundial, a los cambios en las circunstancias estratégicas después de la Guerra Fría, al creciente reconocimiento de los riesgos medioambientales y su impacto en la seguridad humana y a la negociación de diversos acuerdos multilaterales (Barnett y Dabelko, 2019). La seguridad ambiental se fortalece a través de la comprensión geopolítica de las transformaciones del sistema internacional y sus actores, de la obtención de los intereses nacionales más allá de las fronteras, de la interrelación entre derechos humanos y medio ambiente y de la educación ambiental integral para todos los ciudadanos.

Aunque Colombia no es un responsable mayor en el cambio climático, sus acciones han sido evidentes desde la normatividad para contribuir a la mitigación de este y a la reducción de la huella de carbono. No obstante, a pesar de la existencia de normatividad nacional para combatir los delitos ambientales, aún se requiere de acciones transversales en el tiempo y de una mayor contribución de todos los estamentos gubernamentales y de los ciudadanos para reducir la ganadería extensiva, la minería ilegal, los cultivos ilícitos y la tala de bosques, como causas principales de la deforestación y el cambio climático. Así las cosas, el Gobierno nacional y los gobiernos regionales deben priorizar las acciones de gestión ambiental del país en orden a la magnitud de los problemas que ya se encuentran identificados: la deforestación, la extracción ilícita de minerales, la contaminación de los ríos por inadecuado tratamiento en los centros urbanos y la calidad del aire, entre otros. Son acciones que atacarán aquellos factores más críticos que afectan la seguridad ambiental del país. Así mismo, se deben promover acciones integrales en los territorios en los que el Estado, las empresas privadas, la academia y la sociedad civil, en conjunto, impulsen la implementación de proyectos de desarrollo que hagan más viable la presencia permanente del Estado y la legalización de las actividades económicas en las regiones.

En el marco de la participación de las Fuerzas Armadas en la protección del medio ambiente, la Operación Mayor Artemisa, como estrategia militar para luchar contra la deforestación, a favor de la recuperación de la selva tropical húmeda así como la protección de los océanos y la biodiversidad y lograr la judicialización de los responsables de la afectación del medio ambiente, se ha consolidado como una estrategia efectiva para la utilización de los medios y modos estatales para enfrentar la amenaza común contra el medio ambiente. Por tal motivo, las Fuerzas Armadas deben seguir fortaleciendo la inteligencia para identificar de manera detallada las estructuras que promueven las actividades que afectan la seguridad ambiental del país, en particular en las actividades ilícitas que se desarrollan en los territorios, para facilitar la desarticulación de las estructuras y hacer más viable la recuperación de los territorios. Así mismo, deben consolidar la coordinación con las autoridades competentes sobre las acciones que permitan atacar todos los soportes de las estructuras criminales que afectan la seguridad ambiental (económico, logístico, de ideología, de liderazgo, de comercialización) para hacer más viable la eliminación de esas amenazas.

Finalmente, los actores privados deben contribuir a la construcción y al fortalecimiento de los territorios más apartados y con mayores problemáticas en la seguridad ambiental, a través de la disposición a instalar operaciones en esas áreas, buscando copar los espacios de la ilegalidad con actividades económicas que brinden opciones de empleo e ingresos legales a las comunidades, y para que así consoliden la seguridad ambiental y social en esos territorios. De igual manera, los ciudadanos deben brindar sus conocimientos territoriales y sus capacidades sociales, culturales y ancestrales para construir la visión de futuro de los territorios junto con todos los otros actores (Estado, academia, empresas privadas), y fomentar un desarrollo sostenible social y ambiental de las regiones.

Referencias

- Agencia Internacional de Energía. (2020). *Renewable capacity statistics 2020*. International Renewable Energy Agency, Irena. Recuperado de: <https://tinyurl.com/2p8ws7dm>
- Álvarez Calderón, C. E. y Namen Mesa, 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.
- Banco Mundial. (2018). *Emisiones de gases de efecto invernadero totales*. Recuperado de: <https://tinyurl.com/yc54hxy9>
- Barnett, J. y Dabelko, G. (2019). Environmental security. En A. Collins (Ed.), *Contemporary Security Studies* (pp. 235-252). Oxford: Oxford University Press.
- Barrero Barrero, D. y Álvarez Calderón, C. (2022). Mutación de la guerra y amenazas contemporáneas en el multidominio criminal y terrorista. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(39), 549-570. <https://doi.org/10.21830/19006586.1024>
- Barrero-Barrero, D. y Baquero-Valdés, F. (2020). Objetivos de Desarrollo Sostenible: un contrato social posmoderno para la justicia, el desarrollo y la seguridad. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 113-137. <https://doi.org/10.21830/19006586.562>
- Barrero Barrero, D. y Velásquez Fandiño, L. (2022). Cien amenazas a la seguridad global: Panorama de la dignidad humana en el siglo XXI. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(40), 1065-1086. <https://doi.org/10.21830/19006586.967>
- Berdugo Silva, N. C. y Montaña Renuma, W. Y. (2017). La educación ambiental en las instituciones de educación superior públicas acreditadas en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(20), 127-136. <https://doi.org/10.21830/19006586.178>
- Comando General de las Fuerzas Militares. (20 de junio de 2022). *Operación Artemisa*. Recuperado de: <https://www.cgfm.mil.co/es/tags/operacion-artemisa>
- Congreso de la República de Colombia. *Gaceta del Congreso de la República de Colombia*. Recuperado de: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>
- Corte Suprema de Justicia. (5 de abril de 2018). *Sentencia de tutela STC4360*. MP Luis Armando Tolosa Villabona. Recuperado de: <https://tinyurl.com/26d6nbff>

- Cuñado, J. y Enríquez-Román, J. (2021). Futuros escenarios: análisis prospectivo de la automatización y la crisis medioambiental. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(36), 1105-1120. <https://doi.org/10.21830/19006586.856>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://tinyurl.com/24ehjafe>
- Eckstein, D.; Hutflits, M-L. y Wings, M. (2018). *Global Climate Risk Index 2019*. Berlín y Bonn: German Watch. Recuperado de: <https://tinyurl.com/57e2e86j>
- Ejército Nacional de Colombia. (2020). Así protegen los soldados de Colombia el medioambiente. *Revista Ejército*. Recuperado de: <https://tinyurl.com/yhwz4kkx>
- Ejército Nacional de Colombia. (28 de septiembre de 2021). Operación Mayor Artemisa devuelve la vida a los ecosistemas. *Revista Ejército*. Recuperado de: <https://tinyurl.com/2p88ueha>
- El País. (18 de agosto de 2022). “Es una orden”: Petro pidió a la Fuerza Pública capturar a “depredadores” de la Amazonía. Recuperado de: <https://tinyurl.com/hubk2mes>
- El Tiempo. (7 de septiembre de 2022). De qué habló Gustavo Petro con la comandante del Comando Sur de Estados Unidos. Recuperado de: <https://tinyurl.com/2ufhfwbc>
- Erazo Patiño, L. y Coronado Camero, F. (2022). La relación entre conflicto y desarrollo en Colombia a partir de un antecedente de política pública. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(39), 489-503. <https://doi.org/10.21830/19006586.890>
- Fondo Mundial para la Naturaleza. (30 de octubre de 2018). *Informe de WWF revela la magnitud del impacto humano en el planeta*. Recuperado de: <https://tinyurl.com/3jswnz3>
- Friedlingstein et al. (2021). *World Bank. 2020 Carbon Dioxide Emissions, tonnes per capita*. Recuperado de: <https://tinyurl.com/37ea5txe>
- Fundación Aquae. (22 de septiembre de 2021). *El bosque tropical más extenso del mundo*. Recuperado de: <https://www.fundacionaquae.org/wiki/amazonia/>
- Global Carbon Project. (11 de diciembre de 2020). *Global Carbon Budget 2020*. Recuperado de: <https://tinyurl.com/5n8hf7b8>

- Gómez-García, R. (6 de septiembre de 2019). La riqueza natural de la Amazonía como base del desarrollo sostenible regional. *Banco de Desarrollo de América Latina*. Recuperado de: <https://tinyurl.com/2p8krs2c>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2018). *Global Warming of 1.5 °C. Special report of IPCC*. Recuperado de: <https://www.ipcc.ch/sr15/>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*. Recuperado de: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (29 de enero de 2022). *Artemisa: la campaña que ha recuperado 21.480 hectáreas de bosque degradado*. Recuperado de: <https://tinyurl.com/26adxyvd>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2015). *Política de defensa y seguridad. Todos por un nuevo país*. Bogotá: Ministerio de Defensa.
- Molina-Orjuela, D.; Chavarro-Ospina, S. y Guzmán-Alvarado, B. (2022). Impactos del conflicto armado colombiano sobre el medio ambiente y acciones para su efectiva reparación. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(40), 1087-1103. <https://doi.org/10.21830/19006586.1129>
- ONU. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Recuperado de: www.un.org/sustainabledevelopment/es
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. (2021). *¿Qué hacemos?* Recuperado de: <http://otca.org/que-hacemos/>
- Peña Chivatá, C.; Sierra Zamora, P. A. y Hoyos Rojas, J. C. (2019). La política de fronteras de Colombia ante las nuevas amenazas de seguridad y defensa. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(28), 773-795. <https://doi.org/10.21830/19006586.473>
- Petro Urrego, G. (2022). *Programa de gobierno*. Recuperado de: <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/>
- Presidencia de la República. (28 de abril de 2019). *Con la puesta en marcha de la Campaña 'Artemisa', buscamos parar la hemorragia deforestadora que se ha visto en los últimos años en el país: presidente Duque*. Recuperado de: <https://tinyurl.com/2bvbdtdt9>

- Proyecto Monitoreo Amazonas Andina. (2020). *Selva amazónica*. Recuperado de: <https://maaproject.org/pais/colombia/>
- República de Colombia. (1991a). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Panamericana.
- República de Colombia. (1991b). *Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra, 1989*. Recuperado de: <https://tinyurl.com/569m4jyy>
- República de Colombia. (1994). *Ley 164 de 1994, por medio de la cual se aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992*. Recuperado de: <https://tinyurl.com/43w9unt2>
- República de Colombia. (2000). *Ley 629 de 2000, por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Kyoto, el 11 de diciembre de 1997*. Recuperado de: <https://tinyurl.com/4am9x8mc>
- República de Colombia. (2020a). *Portafolio de medidas sectoriales de mitigación del cambio climático, contribución determinada a nivel nacional (NDC) de Colombia*. Recuperado de: <https://oab.ambientebogota.gov.co/descargar/22760/>
- República de Colombia. (2020b). *Portafolio de metas de adaptación al cambio climático, contribución determinada a nivel nacional (NDC) de Colombia*. Recuperado de: <https://tinyurl.com/ym35497x>
- República de Colombia. (2021). *Ley 2169 de 2021, por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: <https://tinyurl.com/tyaahsyf>
- Torres Guarnizo, M. A. y Velandia Pardo, E. F. (2022). La interrelación de derechos humanos y medio ambiente desde el concepto de la seguridad humana. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(37), 111-128. <https://doi.org/10.21830/19006586.803>
- Torrijos Rivera, V. y Pérez Carvajal, A. (2014). Geopolítica sistémica aplicada: un modelo para entender las dinámicas cambiantes del sistema internacional. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(14), 35-56. <https://doi.org/10.21830/19006586.55>

Trujillo Quintero, H. F.; Losada Cubillos, J. J. y Rodríguez Zambrano, H. (2017). Amazonia colombiana, petróleo y conflictos socioambientales. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(20), 209-223. <https://doi.org/10.21830/19006586.181>

Velázquez Gutiérrez, M. (2014). El discurso hegemónico ambiental a través de organismos de cooperación y su influencia en las relaciones internacionales. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 191-202. <https://doi.org/10.21830/19006586.160>

World Resources Institute. (2019). *World Greenhouse Gas Emissions: 2018*. Recuperado de: <https://tinyurl.com/rx8rzp24>

La guerra cognitiva y nuevas formas de amenazas a la paz y a la seguridad y la defensa nacionales

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.14>

Jorge Ricardo Hernández Vargas*
Leonardo Freitas de Souza Lima†

Introducción

La victoria sonrío a quienes anticipan el cambio en el carácter de la guerra, no a quienes esperan para adaptarse después de que ocurren los cambios.

Giulio Douhet

La cuarta revolución industrial, o revolución informática y digital, y las nuevas tecnologías derivadas de la misma están cambiando significativamente la forma en que se relacionan, interactúan, comunican, perciben y sienten las personas, lo que permite un cambio en el

* Brigadier general del Ejército de Colombia, del arma de ingenieros. Ingeniero civil, profesional en Ciencias Militares, magíster en Ciencias Militares de la Escuela de Estudios Avanzados del Ejército de los Estados Unidos (SAMS, por sus siglas en inglés), en Fort Leavenworth (Kansas); magíster en Seguridad de la Universidad Webster, en San Luis (Misuri); y magíster en Estrategia de Seguridad Nacional de la Universidad de Defensa de los Estados Unidos, en Washington D.C. Contacto: ricardohervar70@hotmail.com.

† Coronel de la Fuerza Aérea Brasileña, de la especialidad de intendencia. Profesional en Ciencias de Logística con habilitación en Intendencia de la Aeronáutica, especialista MBA en Gestión Pública y en Planeamiento y Gestión Estratégicos, curso de Comando y Estado Mayor de la Fuerza Aérea Brasileña, especialista en Geopolítica y Relaciones Internacionales y magíster en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Contacto: leogeopolbra@gmail.com.

carácter de la guerra y, por ende, la aparición de un nuevo tipo de guerra: la guerra cognitiva. Aunque las estrategias de propaganda e influencia siempre han existido, la sofisticación de las nuevas tecnologías digitales y el uso cada vez más generalizado de las redes sociales han hecho posible que actores estatales, no estatales e independientes, lleguen a audiencias más amplias con contenido personalizado y en tiempo real. La guerra cognitiva lleva enfoques conocidos y novedosos dentro de la información, la cibernética y la guerra psicológica a un nuevo nivel, al intentar no solo alterar la forma en que piensan las personas, sino también cómo reaccionan ante la información. Además, los métodos de guerra cognitiva desdibujan las líneas entre objetivos civiles y militares y podría decirse que cambian la aplicación de la fuerza de los dominios físicos a los virtuales.

Así las cosas, las líneas de la guerra en el siglo XXI se están volviendo cada vez más delgadas. Los desafíos a la seguridad y a la defensa de los Estados no solamente incluyen guerras entre ellos, conflictos de contrainsurgencia, terrorismo y combinaciones de estos, sino también guerras en el dominio cognitivo. La superioridad militar convencional de un país, al menos en el futuro inmediato, no garantizará vencer en este nuevo tipo de guerra y estos desafíos no se pueden enfrentar únicamente a través del uso del instrumento de poder militar de una nación. Lo ideal sería lograr anticipar el cambio del carácter de la guerra y diseñar la estrategia adecuada por medio de la articulación tanto de los instrumentos (diplomático, informacional, militar y económico) y elementos de poder nacional (capital humano, industria, economía, tecnología, investigación y desarrollo, infraestructura, cultura, gobernanza, deseo nacional y reputación internacional) para mantener a salvo los intereses nacionales.

Puesto que el contexto estratégico nos muestra que la guerra cognitiva ya está siendo empleada por diferentes actores, se hace imperativo que los estrategas en defensa y seguridad entiendan que la guerra se puede librar en un nuevo dominio, el cognitivo, y que esto los obliga a identificar los nuevos roles y desafíos que este tipo de guerra representa para las naciones. Por lo anterior, deben establecer las medidas necesarias para hacerle frente, de manera tal que, en un conflicto enmarcado dentro del dominio cognitivo, los Estados y sus fuerzas militares desempeñen un papel esencial en la defensa de los intereses de una nación frente a este tipo de guerra.

En este orden de ideas, el presente capítulo se desarrollará en cuatro grandes segmentos. El primero aborda los marcos conceptuales y teóricos relacionados con la descripción de las guerras de quinta generación, la guerra cognitiva y sus diferentes componentes. En el segundo, se analiza la guerra cognitiva y las nuevas amenazas para la seguridad y la defensa nacionales. El tercero aborda el impacto de la guerra cognitiva en Colombia, una posible estrategia para combatirla y la descripción de las capacidades con que cuentan las Fuerzas Militares para combatir este tipo de guerra. Y el cuarto y quinto corresponden a las conclusiones y recomendaciones, respectivamente.

El nuevo carácter de la guerra: la guerra cognitiva, determinando el problema

La primera y más importante evaluación y precisión que tiene que hacer un comandante es determinar qué tipo de guerra está emprendiendo.

Carl von Clausewitz

En su magistral obra sobre la guerra, el teórico militar prusiano Carl von Clausewitz (1989) escribió: “la guerra es más que un verdadero camaleón que adapta ligeramente sus características según sea el caso” (p. 89). Y continuó afirmando que las características de la guerra están directamente relacionadas con las condiciones políticas, económicas, sociales y militares, las cuales le imprimen un carácter único a cada conflicto. Mas recientemente, los estudiosos de los conflictos modernos como Álvarez, Santafé y Urbano (2017) coinciden con Clausewitz, pero proponen que el nuevo cambio en el carácter de la guerra obedece al impacto de las nuevas tecnologías y cómo estas influyen en las ideas de las personas.

Teniendo en cuenta lo anterior, para que los líderes civiles y militares puedan determinar el carácter o tipo de guerra que representa la guerra cognitiva, se hace necesario, en primer lugar, definir qué son las guerras de quinta generación.

Las guerras de quinta generación, G5G

El concepto de las generaciones de la guerra fue creado por un equipo de analistas de los Estados Unidos, que incluyó a William S. Lind, y tuvo como propósito argumentar que el carácter de la guerra es cambiante y se deriva de factores como los dominios¹, las tácticas, las técnicas, el armamento y los objetivos a alcanzar (Lind, Nightengale, Schmitt y Sutton, 1989).

En 1999, los coroneles Qiao y Wang, del Ejército Popular de Liberación Chino, pronosticaron en su obra *Guerra sin restricciones*, el advenimiento de un nuevo tipo de guerra, caracterizada por el aumento de violencia política, violencia económica y tecnológica que, según los autores, podría ser más devastadora que una guerra convencional (Qiao y Wang 1999). Es decir, los coroneles ya dilucidaban el surgimiento de la guerra de quinta generación (G5G).

Después, Abbott (2010) ratificó el pronóstico de los coroneles chinos y estableció una primera aproximación al concepto de G5G al definirla como aquella que se ejecuta principalmente a través de acciones militares no cinéticas, como la ingeniería social, la desinformación y los

1 Se conoce comúnmente como dominio de la guerra al espacio en el cual esta se desarrolla. Los dominios pueden ser terrestres, marítimos y aeroespaciales, pero recientemente se han incorporado el dominio ciberespacial y el cognitivo.

ataques cibernéticos, apalancada por tecnologías emergentes como la inteligencia artificial y los sistemas totalmente autónomos, es decir, una guerra de información y percepción.

Más adelante, Schmid (2013) amplió este concepto y estableció que la G5G se caracteriza por su omnipresencia y el hecho de que las personas que participan en ella no necesariamente usan la fuerza militar, sino que emplean una combinación de fuerza cinética y no cinética.

Por su parte, Álvarez *et al.* (2017) afirmaron que las nuevas guerras han dejado su estilo tradicional para transformarse en un estado de conflicto colectivo y organizado, que puede desarrollarse a través de hostilidades violentas y no violentas, es decir, guerras de quinta generación.

Del mismo modo que las diferentes definiciones acerca de la G5G, la tipología de la guerra también nos ayuda a definir este concepto, por medio de la clasificación de los diferentes tipos de guerras y con base en factores tales como las tácticas, las técnicas, la doctrina, el equipo, los recursos humanos y técnicos, el mecanismo de derrota, el objetivo que persiguen y el dominio en que se desarrollan las guerras. Una mejor clasificación de los tipos de guerras fue la planteada por Álvarez *et al.* (2017), quienes establecieron cuatro ejes sobre los cuales se categorizan las guerras.

La figura 1 describe, en primer lugar, el eje A, correspondiente a los escenarios en donde se desarrollan las G5G, los cuales son del orden físico, de información y cognitivo. El escenario físico incluye los dominios terrestres (con énfasis en las ciudades), marítimo y aeroespacial; el escenario de la información que incorpora el dominio cibernético; y el escenario cognitivo y social que abarca también el dominio político. En segundo lugar, el eje B describe la naturaleza del adversario consistente en supracombinaciones de actores estatales, no estatales e independientes², quienes desarrollan acciones de fuerza (cinéticas) y de no fuerza (no cinéticas) en los ya mencionados escenarios físico, de información y cognitivo, buscando una ventaja táctica o estratégica. En tercer lugar, el eje C, correspondiente a los objetivos que persiguen las G5G que pretenden hacer que el adversario colapse internamente por la inercia de sus organizaciones, a través de la implosión como mecanismo de derrota³. Finalmente,

2 El Departamento del Ejército de Estados Unidos (2010) clasifica los actores en estatales y no estatales y, dentro de estos últimos, incluye a los actores independientes. Los actores estatales están conformados por los Estados plenamente reconocidos por la comunidad internacional, mientras que los actores no estatales son aquellos que no representan a una nación en particular tales como grupos guerrilleros, terroristas y crimen organizado, entre otros. Los actores no estatales incluyen un subgrupo denominado actores independientes, que incluye a las ONG, las compañías transnacionales y los medios de comunicación, entre otros.

3 De Cheg (citado en Álvarez, 2017) plantea analizar las redes y supracombinaciones como procesos, en lugar de instituciones o estructuras, y de esta manera atacar sus subprocesos, incluyendo el desarrollo del liderazgo; la construcción de alianzas; el alcance público e ideológico; la adquisición de fondos, material y apoyo; el reclutamiento; el adoctrinamiento y la capacitación del personal; la planificación y focalización; la movilización y las operaciones; las comunicaciones; y la explotación de los resultados. Por lo tanto, el ataque contra los subprocesos de un ejecutor de G5G podría llevarse a cabo por cualquier medio, sea este militar o no militar, letal o no letal, cinético o no cinético, lo cual conlleva a que los esfuerzos del oponente sean irrelevantes, hasta el punto de que se vuelva vulnerable a la implosión por inercia o parálisis.

el eje D establece el carácter de la guerra de las G5G, que se caracteriza por ser una guerra irrestricta, que emplea fuerza cinética (violencia) y no cinética (no violencia).

Figura 1. Ejes de categorización de las guerras



Fuente: adaptado de Álvarez *et al.* (2017).

Una vez definidas las G5G y su componente cognitivo, podemos continuar con el marco conceptual y teórico de la guerra cognitiva, sus componentes, su relación con el ambiente urbano y los objetivos que esta persigue.

Entendiendo la guerra cognitiva

Las razones que favorecieron la aparición de la guerra cognitiva están estrechamente relacionadas con la convergencia de internet, la informática, la telefonía móvil y las redes sociales, las cuales representan la perfección de una maquinaria de comunicación de tal universalidad, omnipresencia y agilidad, que brinda la posibilidad de manipular el discurso público a la velocidad de un jet. Esto aumenta las apuestas en la batalla de las narrativas estratégicas que se libran entre actores estatales, no estatales e independientes, de modo que proporcionan las condiciones necesarias para el surgimiento de este tipo de guerra.

Aunque no existe un consenso para la definición de la guerra cognitiva, a continuación, abordaremos algunas definiciones tanto de estudiosos de los conflictos modernos, como de algunas organizaciones e instituciones.

Para Ottewell (7 de diciembre de 2020), la guerra cognitiva intenta alterar las percepciones de las personas, las cuales se manifiestan ya sea en acciones o reacciones. Las percepciones son un producto de la cognición, las cuales se convierten en el objetivo que la guerra cognitiva pretende manipular. Así mismo, el autor define la cognición como:

El proceso mental de adquirir y comprender conocimiento, que implica el consumo, la interpretación y la percepción de información. En consecuencia, el dominio cognitivo consiste en la percepción y el posterior razonamiento, los cuales pueden ser modelados, mediante la manipulación de la información, para influir en la interacción entre las creencias, los valores y la cultura de los individuos, grupos y sociedades (párr. 1, traducción propia).

En este mismo sentido, para Álvarez *et al.* (2017), el escenario cognitivo es:

Donde residen la intención, la doctrina, las tácticas, las técnicas y los procedimientos; es el dominio donde surgen los conceptos decisivos. Por su parte, el escenario social comprende los elementos necesarios de cualquier empresa humana; es donde los seres humanos interactúan, intercambian información, forman conocimiento compartido y entendimientos, y toman decisiones colaborativas. A su vez, es el ámbito de la cultura, la religión, los valores, las actitudes y las creencias, y donde se toman decisiones políticas relacionadas con la voluntad de la comunidad (p. 192).

De igual manera, como lo mostró Álvarez (2022), en las diapositivas, en la guerra cognitiva el campo de batalla es la mente de las personas y su objetivo principal es modificar no solo lo que la gente piensa, sino la forma en cómo piensan y cómo actúan. Este tipo de guerra desarrolla operaciones de información (diplomacia pública, propaganda, operaciones psicológicas, subversión política y cultural, engaño o interferencia), a través de redes informáticas, para interrumpir, dañar o modificar lo que una audiencia objetivo “sabe” o “piensa que sabe” sobre sí misma y el mundo que la rodea, promoviendo movimientos de disidencia u oposición (p. 22).

Para Hung y Hung (2022), el concepto de guerra cognitiva se refiere a:

Las actividades realizadas para manipular los estímulos ambientales y de esta manera controlar los estados mentales y los comportamientos tanto de los aliados como de los adversarios, en cualquier tipo de conflicto, enfocándose en la entrada (flujo de información), al igual que en el sistema cognitivo y su salida (comportamientos) (p. 2, traducción propia).

Otros estudiosos como Rosner y Siman-Tov (8 de marzo de 2018) afirman que la guerra cognitiva es la manipulación del discurso público por parte de elementos externos que buscan socavar la unidad social o dañar la confianza pública en un sistema político. Bernal, Carter, Singh, Cao y Madreperla (2020) sostienen que la guerra cognitiva es la militarización de la opinión pública, por parte de una entidad externa, con el propósito de influir en la política pública y gubernamental y desestabilizar a las instituciones públicas de una nación. Backes

y Swab (2019) entienden la guerra cognitiva como una estrategia que se enfoca en alterar, a través de los medios de información, cómo piensa una población objetivo y, a través de eso, moldear sus actuaciones.

Según lo expresa la OTAN en su revista *online*, la guerra cognitiva es:

El conflicto en el que la mente humana se convierte en el campo de batalla y cuyo objetivo es el de cambiar no solamente lo que la gente piensa, sino también cómo actúa, que, llevada a cabo con éxito, moldea e influye en las creencias y los comportamientos individuales y grupales para favorecer los objetivos tácticos o estratégicos de un agresor. En su forma extrema, la guerra cognitiva tiene el potencial de fracturar y fragmentar a toda una sociedad, de modo que ya no tenga la voluntad colectiva de resistir las intenciones de un adversario, de manera tal que un oponente puede llegar a someter a una sociedad sin recurrir a la fuerza o la coerción directas (Johns Hopkins University e Imperial College London, 20 de mayo de 2021, párr. 1, traducción propia).

Por su parte, un trabajo colaborativo entre la Universidad John Hopkins, la Universidad Técnica Checa de Praga, el Colegio Imperial de Londres y el Instituto de Tecnología de Georgia, define la guerra cognitiva como un nuevo tipo de conflicto consistente en la militarización de la opinión pública por parte de entidades externas, cuyo propósito es influir y/o desestabilizar una nación.

Acorde con las anteriores definiciones, se podría decir que la guerra cognitiva es aquella que se libra en la mente y busca no solamente influir en lo que piensan, sino también en cómo actúan las personas, y cuyos propósitos principales son la influencia en las políticas públicas y la desestabilización de las instituciones de una nación. De modo que, para cumplir con sus propósitos de influenciar y desestabilizar, la guerra cognitiva tiene una serie de componentes de tipo no cinético, tales como operaciones psicológicas, operaciones de información y operaciones cibernéticas, que se ejecutan en un ambiente cada vez más urbano.

Componentes de la guerra cognitiva

Para Claverie, Prébot, Buchler y Du Cluzel (2022), en la guerra cognitiva todos los elementos de la guerra de información, incluidas las operaciones psicológicas, se combinan para la acción militar. Así mismo, estos académicos afirman que en la guerra cognitiva convergen dos campos operativos que hasta ahora se gestionaban por separado: operaciones psicológicas y operaciones de influencia (poder blando), por un lado; y operaciones cibernéticas destinadas a degradar o destruir activos de información física, por el otro lado.

Operaciones psicológicas y guerra cognitiva

Las operaciones psicológicas han existido desde tiempos ancestrales y buscan efectos tales como imponer la voluntad política, mitigar intelectual y moralmente, local y universalmente

al adversario, mediante la acción psicológica (Costa, 2018). En este sentido, el Ejército de los Estados Unidos (2005) persigue, a través de este tipo de operaciones, influir en el comportamiento de las audiencias objetivo para apoyar los objetivos nacionales, lo que hace por medio de la transmisión de información seleccionada para injerir en las emociones, los razonamientos y, en última instancia, en el comportamiento de la población objetivo. Así mismo, relaciona las operaciones psicológicas con el uso de productos o propaganda blanca, gris y negra, ejecutada por los diferentes servicios de las Fuerzas Armadas.

En cuanto a los productos blancos, los define como aquellos que son oficiales, abiertos y se identifica fácilmente que provienen de los EE. UU., mientras que los productos grises tienen un elemento de origen ambiguo, encubierto y su origen es difícil de identificar, y los productos negros deben parecer como si se originaran en una fuente hostil (Headquarters, Department of the Army, 2005).

Por medio de la ejecución de operaciones psicológicas, la guerra cognitiva persigue el control de la mente y de las emociones, apalancándose en la cuarta revolución industrial, y emplea principalmente productos o propaganda gris, que son más fáciles de difundir a grandes audiencias y cuya autoría queda en el anonimato.

En este contexto, las operaciones psicológicas combinan acciones que involucran información y emociones colectivas que pueden dirigir el comportamiento de una población o, al menos, de una parte de ella. La misma lógica se puede aplicar a un grupo específico de personas tales como estudiantes, profesores, trabajadores, incluso y más peligroso aún, a las fuerzas militares de una nación.

Operaciones de información y guerra cognitiva

Las operaciones de información se emplean para controlar el flujo de información y la información pura en todas sus formas. Están encaminadas a influir, interrumpir, corromper o usurpar la toma de decisiones humana y automatizada del adversario, mientras se defienden la información y los sistemas de información propios (Headquarters, Department of the Army, 2016). Así mismo, las operaciones de información incluyen la recopilación de información táctica sobre un adversario, como también la difusión de propaganda en busca de una ventaja competitiva sobre este (Rand Corporation, 2022).

Operaciones cibernéticas y guerra cognitiva

Las operaciones cibernéticas se incluyen como componente de la guerra cognitiva, en razón a que comparten el mismo *modus operandi* o, peor aún, pueden emplear los mismos canales para la ejecución de sus acciones. En este sentido, las operaciones cibernéticas pueden emplear virus informáticos, los cuales se propagan a través de las redes sociales y están dirigidos a los contactos de la víctima, de manera tal que los agentes de guerra cognitiva utilizan la

información de los contactos de la persona afectada para difundir una cantidad abrumadora de información falsa o engañosa, a través de cuentas que se ven e interactúan de forma humana (Bernal *et al.*, 2020).

La guerra cognitiva y la prevalencia del ambiente urbano

La guerra cognitiva tiene una relación muy estrecha con el fenómeno de la urbanización de las naciones, que permite a las grandes urbes conectarse con las ciudades medianas y pequeñas, en lo que algunos autores clasifican como megaciudades. De esta manera, millones de personas se concentran en espacios reducidos y así se convierten en blancos potenciales de la guerra cognitiva. Si en el pasado los objetivos militares implicaban la conquista de vastos territorios, hoy las grandes ciudades y sus poblaciones, especialmente en los países en desarrollo, son el foco de atención de todo tipo de actores (Hoffman, 2007). Por consiguiente, tal concentración de población favorece un mayor alcance de las operaciones psicológicas y, por ende, de la guerra cognitiva.

En resumen, en un ambiente cada vez más urbano, las operaciones psicológicas persiguen controlar lo que sienten las personas, las operaciones de información intentan controlar lo que ve la población objetivo y las operaciones cibernéticas pretenden interrumpir las capacidades tecnológicas de la mencionada población. Es decir, todas en conjunto aportan a la guerra cognitiva, la cual se enfoca en influir sobre cómo piensa y actúa la población objetivo, para finalmente desestabilizarla. Para un mejor entendimiento, la tabla 1 muestra las características de los componentes de la guerra cognitiva y su convergencia en esta.

Tabla 1. Componentes de la guerra cognitiva

Características	Operaciones psicológicas	Operaciones cibernéticas	Operaciones de información	Guerra cognitiva
Usos masivos de datos y tendencias		X	X	X
Dirigida a influir en el pensamiento y modificar la conducta	X			X
Capacidad para alcanzar grandes audiencias		X		X
Enfocada en la circulación de la información	X		X	X
Empleo de propaganda gris	X			X

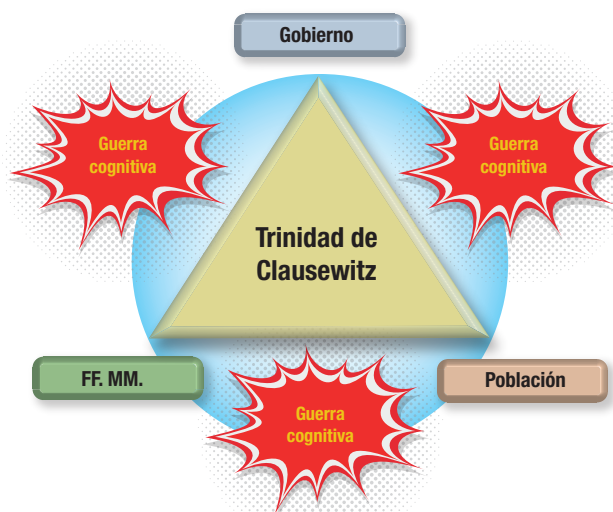
Fuente: adaptado de Bernal *et al.* (2020).

Objetivos de la guerra cognitiva

Para Clausewitz (1989), la naturaleza de la guerra es siempre la misma y consiste en imponerle la voluntad a un adversario. Así mismo, el teórico militar sostiene que la guerra es una trinidad compuesta por la violencia y el odio, el azar y la probabilidad, y las consideraciones políticas, elementos que se desarrollan a través de la interacción de las personas, las fuerzas militares y los gobiernos. Siendo consecuentes con lo anterior, podríamos afirmar que la naturaleza de la guerra cognitiva es diferente a cualquier otro tipo de guerra, ya que, en lugar de obligar a nuestro adversario a hacer nuestra voluntad, el objetivo es lograr que el enemigo se destruya a sí mismo desde adentro, dejándolo incapaz de resistir, disuadir o desviar nuestros objetivos (Bernal *et al.*, 2020).

De igual manera, podríamos afirmar que la trinidad de Clausewitz sigue cobrando vigencia en el contexto estratégico actual, que nos muestra cómo las dinámicas políticas, económicas, sociales y militares, son altamente vulnerables a cualquier ataque en el dominio cognitivo. Ello podría llegar a alterar la dinámica y la forma en que interactúan las personas, las fuerzas militares y el gobierno, y así se causaría una ruptura en la trinidad al generar antagonismos y animosidades entre estos grupos de interés, de modo que una sociedad o nación pueden llegar a implosionar. En este sentido, Bernal *et al.* (2020) manifiestan que la guerra cognitiva pretende que los adversarios se destruyan a sí mismos de adentro hacia afuera y esto se hace por medio de la influencia en la política pública y gubernamental y la desestabilización de las instituciones. La figura 2 muestra la trinidad de Clausewitz, la interacción entre los grupos que la conforman y la ruptura que puede generar la guerra cognitiva.

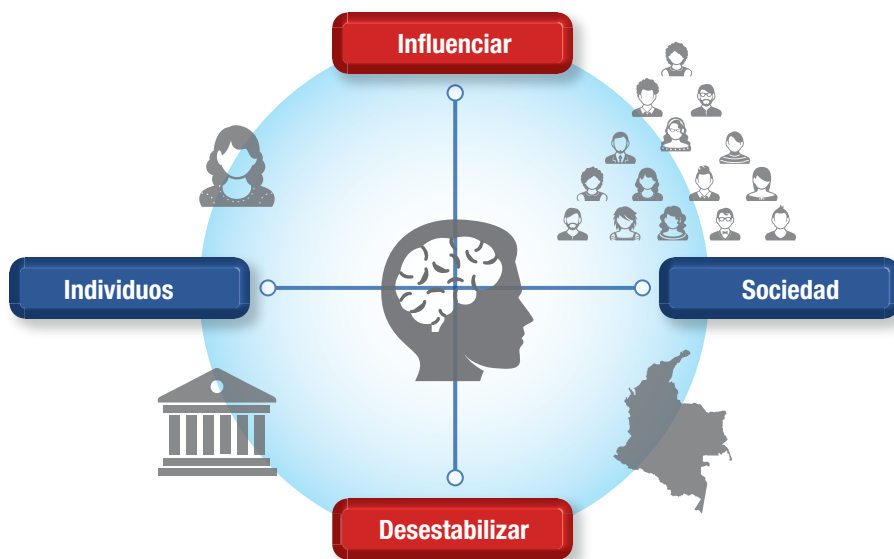
Figura 2. El impacto de la guerra cognitiva en la trinidad de Clausewitz (1989)



Fuente: elaboración propia.

De otra parte, para Bernal *et al.* (2020), la guerra cognitiva se puede visualizar en una matriz en la que se contemplan la población objetivo y el propósito. En cuanto a la población, esta puede variar desde sociedades enteras, hasta elementos individuales tales como líderes en los campos político, económico, social, militar, religioso y académico, entre otros. En términos de propósito, la guerra cognitiva tiene dos objetivos principales: la desestabilización y la influencia. La figura 3 ilustra los objetivos y la población a quien va dirigida la guerra cognitiva.

Figura 3. Matriz población y objetivos de la guerra cognitiva



Fuente: adaptado de Bernal *et al.* (2020).

Desestabilizar

El primer objetivo fundamental de la guerra cognitiva es desestabilizar a las poblaciones objetivo. Según Bernal *et al.* (2020), la desestabilización se realiza al interrumpir la organización y la unidad de los sistemas y personas de una población (trinidad de Clausewitz).

Esto da como resultado una caída drástica de la productividad y una pérdida de cooperación, ya que esa población ahora está abrumada por problemas internos y menos enfocada en alcanzar objetivos comunes (intereses nacionales). Los perpetradores interrumpen la organización y la unidad de sus poblaciones objetivo, acelerando las divisiones preexistentes o introduciendo nuevas ideas, pretendiendo el enfrentamiento entre los diferentes grupos que conforman una sociedad y el aumento de la polarización (p.12).

En el nivel individual, los líderes pueden ser considerados objetivos de desestabilización cuando son la fuente de ideas polarizadoras. En el ámbito grupal, los atacantes también

pueden apuntar a la población en general para introducir ideas divisivas, las cuales chocan con sus creencias, sus principios y sus valores (cultura de una sociedad o nación) (Bernal *et al.*, 2020). Así mismo, los atacantes pueden impulsar narrativas falsas contra la cultura o contra grupos específicos de personas. Para los mencionados autores, algunas estrategias de guerra cognitiva que se alinean con los objetivos de desestabilización incluyen (p. 13):

- Aumentar la polarización
- Promover movimientos y problemas
- Deslegitimar el gobierno y su liderazgo
- Deslegitimar las instituciones
- Aislar a individuos o grupos
- Interrumpir actividades económicas claves
- Distorsionar la información

Como ejemplo de que la guerra cognitiva a menudo busca dividir a una población, aumentar la polarización y aprovechar las divisiones existentes en su interior, podemos examinar el caso de las filtraciones de los correos electrónicos de la Convención Nacional Demócrata de los Estados Unidos (DNC, por sus siglas en inglés) ocurridas en 2016. Según Yuhas (citado en Bernal *et al.*, 2020, p. 16):

En abril de 2016, las unidades cibernéticas rusas obtuvieron acceso a los servidores internos del DNC, lo que les permitió robar correos electrónicos y documentos confidenciales, los cuales varios meses después, se filtraron en WikiLeaks. Fue en este punto cuando los eventos pasaron de una operación cibernética, a un ataque de guerra cognitiva, en razón a que las campañas desviaron su atención y la división comenzó a crecer dentro del partido demócrata. Producto del ataque, se reveló que el DNC estaba favoreciendo a Hillary Clinton en el tiempo previo a la selección de un candidato presidencial de ese partido. Esto puso a los demócratas progresistas y los demócratas moderados unos contra otros. La ruptura dentro del partido demócrata resultó en un cambio en el apoyo de los candidatos. En lugar de centrarse en el ataque ruso en sí, las figuras políticas estaban mucho más preocupadas por el contenido y lo que podría significar para sus carreras. Los votantes comenzaron a cambiar debido a los problemas planteados por estos nuevos documentos y publicaron declaraciones de descontento. La campaña de Hillary Clinton admitió que este ataque tuvo un efecto significativo en el resultado de la elección general. Y esto no quiere decir que no hubo un mayor impacto polarizador a lo largo de las líneas partidarias. La campaña del presidente Trump también se centró en el contenido de los ataques, en lugar del ataque ruso en sí. En un momento en que el país no podía darse el lujo de reaccionar de manera partidista, los dos partidos principales se enfrentaron entre sí, lo que resultó en una de las etapas más polarizadas de la política estadounidense (traducción propia).

Influenciar

El segundo objetivo fundamental de la guerra cognitiva es influir en las poblaciones objetivo. Para Bernal *et al.* (2020), este objetivo se logra:

Manipulando la interpretación y comprensión del mundo o el entorno que tiene la población objetivo sobre estos y la intención final es que un grupo determinado tenga ideas afines sobre un tema propuesto por los atacantes. En su mayor potencial, los perpetradores tienen como objetivo generar consenso entre una población con suficiente poder para efectuar un cambio de paradigma. Para influir en cómo piensan poblaciones enteras o segmentos de poblaciones, los perpetradores pueden apuntar a líderes políticos, económicos, académicos, sociales, religiosos y militares como vectores para llegar a una audiencia más amplia. Alternativamente, los perpetradores pueden simplemente divulgar información falsa, lanzando una amplia red con la esperanza de llegar a suficientes personas para provocar el cambio. De otra parte, la influencia puede utilizarse como medio de desestabilización, cuando se alienta o coacciona a ciertos sectores de la población, para que adopten y promuevan puntos de vista específicos, dirigidos contra los de otros grupos de la población (p. 19).

Según estos autores (Bernal *et al.*, 2020, p. 20), la influencia se puede llevar a cabo por medio de:

- Promover ideologías extremistas
- Manipular las creencias de una sociedad
- Controlar actividades económicas claves
- Deslegitimar las acciones gubernamentales
- Influir o deslegitimar las elecciones
- Deslegitimar a los grupos de oposición
- Reclutar adeptos a una causa

Continuando con el ejemplo de las elecciones presidenciales de los Estados Unidos en 2016, se evidencia que la interferencia del Kremlin fue compleja e insidiosa y apuntó a múltiples aspectos de la política estadounidense. En este sentido, las agencias de inteligencia estadounidenses determinaron que el Gobierno ruso había ordenado que se filtraran los correos electrónicos de la campaña de la candidata Hillary Clinton y que se crearan bots de redes sociales para propagar puntos de vista extremistas y noticias divisivas. Después de casi tres años, el 18 de agosto de 2020, el Senado de los EE. UU. publicó un informe en el que se afirmaba que el Comité descubrió que el Gobierno ruso participó en un esfuerzo agresivo y multifacético para influir o intentar influir en el resultado de las elecciones presidenciales de 2016 (The Senate, 2020). Así las cosas, Rusia, con su experiencia en guerra cognitiva y por medio de la

influencia, logró explotar las divisiones de los estadounidenses para influir en su pensamiento y en su voluntad de voto. Del mismo modo, Rosner y Siman-Tov (2018) afirmaron que Rusia:

Por medio de la influencia trató de convencer a los estadounidenses de que los conciudadanos de un partido político contrario son peligrosos y la integridad de las elecciones no se podía garantizar. Tal ha sido el impacto del ataque ruso, que los sentimientos de división se han mantenido hasta el presente. Los votantes de ambos lados del espectro político se han polarizado cada vez más, perpetuando una mentalidad de nosotros contra ellos. Ya existen tanto demócratas como republicanos que creen que el otro partido traiciona los ideales de la nación y esta situación ha sido exacerbada por el uso de trolls y bots rusos (párr. 3, traducción propia).

En suma, podríamos decir que, a diferencia de los otros tipos de guerras cuyo objetivo es imponerle nuestra voluntad a un adversario, la guerra cognitiva pretende que el enemigo se destruya a sí mismo desde adentro, lo que podría interrumpir la dinámica de la trinidad de Clausewitz y, de esa manera, hacer implosionar a una sociedad entera. En este sentido, la guerra cognitiva persigue dos objetivos principales: primero, influir en la manera como piensan las personas individual o colectivamente y así manipular sus actuaciones; segundo, desestabilizar a un grupo o a toda una sociedad al punto de quebrantar su voluntad de lucha, de modo que el agresor pueda someterles sin recurrir al uso de fuerza cinética o a la coerción directa.

La guerra cognitiva y las nuevas amenazas para la seguridad y la defensa nacionales

*Cuanto más se desvíe una sociedad de la verdad,
más odiará a aquellos que la proclaman.*

George Orwell

Como se describió antes, las nuevas tecnologías combinadas con las redes sociales y los medios de comunicación permiten que la revolución tecnológica y digital se dé a gran escala, sea simultánea y tenga un alcance global y omnipresente. Por esta razón, el alcance de dicha revolución facilita que millones de personas se conecten a través de sus dispositivos móviles o de sus computadores, con un poder de procesamiento, una capacidad de almacenamiento y un acceso a la información sin precedentes.

Si bien es cierto que las características de las nuevas tecnologías enunciadas ofrecen la posibilidad a la sociedad en general de conectarse y compartir información, estas condiciones

también pueden ser utilizadas por actores estatales, no estatales e independientes para ejecutar guerra cognitiva y de ese modo es posible que se conviertan en una amenaza para las personas, los grupos sociales, las naciones e incluso los sistemas democráticos; es decir, una amenaza para la seguridad y la defensa nacionales. Así entonces, las principales herramientas por medio de las cuales se materializan las amenazas dentro de la guerra cognitiva son la desinformación, las noticias falsas y la posverdad.

Desinformación. Hasta hace poco, el término más utilizado en el discurso político para identificar cuestiones relacionadas con la manipulación de la información era desinformación, de la palabra rusa *dezinformatsiya*, que deriva del título de un departamento de propaganda negra de la KGB responsable de producir información falsa con la intención de engañar a la opinión pública (Jackson, 17 de octubre de 2017). La desinformación es una práctica relativamente reciente en comparación con la propaganda, que se originó en el siglo XVII y generalmente connota el uso selectivo de información destinada a producir algunos efectos políticos deseados (Jackson, 17 de octubre de 2017).

Si bien la desinformación debe interpretarse como el producto de la construcción de una falsedad intencional, este fenómeno conlleva a la propagación de información incompleta, vaga, engañosa o ambigua. La desinformación puede estar compuesta en su mayoría de hechos verdaderos, pero desviados del contexto real o mezclados con falsedades para respaldar un mensaje deliberado, que generalmente hace parte de un plan o una agenda más amplia (Jackson, 17 de octubre de 2017).

Es decir, la desinformación busca manipular o influir en la opinión de grupos para apoyar una causa o creencia en particular, a menudo promoviendo los beneficios y las virtudes de una idea o un grupo, al mismo tiempo que distorsiona la verdad o suprime el contraargumento. Por ejemplo, desde su agresión militar contra Ucrania, Rusia ha emprendido una campaña de desinformación sostenida y coordinada, controlada por el Estado y dirigida a la población rusa, sus países vecinos y el resto del mundo, con el objetivo particular de influir en la opinión pública. De esta manera, los medios de información pro-Kremlin se han encargado de insistir en que había pruebas de que Ucrania estaba cometiendo atrocidades contra su población de habla rusa en el este del país, lo que justifica que Rusia tenía la obligación de intervenir en esta situación, sobre todo porque Ucrania y Rusia son una sola nación. Este mensaje repetitivo ilustra el intento del Kremlin de difundir desinformación y manipular información para justificar su agresión militar contra Ucrania.

Noticias falsas. De otra parte, según Giusti y Piras (2021), las noticias falsas son una versión avanzada y tecnológica de la desinformación, ya que con este término se hace referencia a piezas de información manipuladas intencionalmente, las cuales se propagan a través de las redes sociales. De acuerdo con estos autores, en un principio la difusión de noticias

falsas estuvo ligada a la vida política en sus momentos más sensibles, como las elecciones y las crisis internacionales. Actualmente, el uso de noticias falsas se ha expandido rápidamente y hoy día hacen parte de la mayoría de los aspectos de la política y de la vida común (Giusti y Piras, 2021).

De otra parte, la construcción de una realidad falsa, alternativa o alterada y su difusión a través de los medios y/o el boca a boca no es un fenómeno nuevo en la política, como sí lo son el uso masivo a nivel mundial de las nuevas tecnologías de la cuarta revolución industrial y el extenso alcance de las redes sociales (Fuller, 2018), que pueden difundir noticias o mensajes falsos a un ritmo tan vertiginoso que los pueden convertir en tendencia hasta llegar a ser virales.

De igual manera, las redes sociales y las aplicaciones de mensajería instantánea han demostrado ser extraordinarios amplificadores de noticias falsas y, por lo tanto, han adquirido un papel político estratégico mucho más allá de su función inicial como plataformas de recreación y socialización. De hecho, se están convirtiendo en poderosas herramientas políticas.

Por tanto, la combinación de noticias falsas y redes sociales es especialmente adecuada para producir efectos subliminales que pueden llegar a los estratos más profundos y emocionales de la mente de las personas, con mayores posibilidades de persistencia y persuasión en comparación con la desinformación difundida por otros medios. Un ejemplo evidente de noticias falsas se dio durante la pandemia de COVID-19. Al inicio de esta, las redes sociales y de mensajería se vieron saturadas de mensajes que afirmaban que tomar abundante agua, hacer gárgaras con sal y agua caliente o aplicar ungüentos en la nariz, eran métodos efectivos para eliminar la enfermedad. Una vez inventadas las vacunas, las redes se volvieron a saturar de información que afirmaba que estas hacían parte de una conspiración para reducir la población de la Tierra. Otros mensajes afirmaban que a través de la vacuna se implantaban chips, mientras que otros aseguraban que la vacuna podría causar efectos secundarios graves para la salud o incluso la muerte.

Posverdad. Hannan *et al.* (citado en Giusti y Piras, 2021) emplean la expresión posverdad para describir la compleja relación contemporánea en la que realidad, falsedad y poder interactúan y se mezclan en el mundo de los medios y las redes sociales. Para los mencionados autores, la posverdad:

Revela una fase política en la que las personas se inclinan a aceptar argumentos basados en sus propias emociones y creencias más que en hechos y realidades. En consecuencia, decisiones políticas tan importantes como votar para elegir a sus gobernantes o la toma de decisiones colectivas como un referéndum, están más relacionadas con impulsos emocionales, ideológicos e impresiones superficiales más que a la selección racional basada en evaluaciones de políticas. El debilitamiento de la relevancia del razonamiento racional se

abre a la fácil instalación de información falsificada. En esta perspectiva, una mentira no es necesariamente algo que se opone a la verdad; es más bien un derivado de una versión distorsionada de la misma, de modo que los límites entre la verdad y la mentira se difuminan (Giusti y Piras, 2021, p. 6, traducción propia).

Como lo explica Bufacchi (24 de enero de 2020), mientras que una mentira subvierte una verdad específica, la posverdad intenta subvertir la verdad misma y el prefijo *pos* se refiere a la afirmación de que una idea específica se ha vuelto redundante y, por lo tanto, puede desecharse de forma segura. La posverdad es la creencia de que la verdad ya no es esencial, que la verdad se ha vuelto obsoleta. En este mismo sentido, Keller, Schoch, Stier y Yang (2020) añaden que las noticias falsas son una excelente herramienta para allanar el camino hacia la posverdad, ya que estas no necesariamente niegan los hechos o lo que se puede definir como verdad, sino que sugieren interpretaciones engañosas o inventan hechos que no existen pero que, sin embargo, son plausibles o cercanos a lo que el público podría esperar.

De otra parte, Polyakova y Meserole (2019) afirman:

Los Estados se han convertido en cuna de políticas divisorias a través de sus discursos y políticas populistas, la deslegitimación de la competencia, las políticas de odio y resentimiento, la demonización, la enemistad de sus adversarios políticos, y todos estos elementos se han vuelto rasgos comunes tanto en regímenes democráticos como autocráticos (p. 4, traducción propia).

En este sentido, un dirigente político podría usar la posverdad para dominar el escenario político o para deslegitimar a un oponente, sus ideas, la historia e incluso toda una ideología o cultura. Estas acciones las llevaría a cabo por medio de técnicas de política divisiva, empleando la combinación de tecnologías de la información, las redes sociales, las noticias falsas y la desinformación, de tal suerte que intoxicaría no solamente el ambiente político, sino también el social, para que los ciudadanos se vuelvan partidistas de un grupo en específico y se enfrenten al contrario (Polyakova y Meserole, 2019). Un ejemplo de cómo se ha aplicado la posverdad lo podemos tomar del mandato del expresidente Donald Trump y su política “América grande otra vez”. A través de esta política, el exmandatario daba a entender a sus seguidores que Estados Unidos estaba en decadencia y él sería su salvador. Así mismo, esta política polarizó al país y exacerbó los sentimientos hacia los inmigrantes y las tensiones raciales en los Estados Unidos.

Con todo lo anteriormente expuesto, se podría decir que las nuevas tecnologías sumadas a las redes sociales han permitido la aparición y propagación de fenómenos como las noticias falsas, la desinformación y la posverdad, las cuales se convierten en nuevas amenazas para la seguridad y defensa nacionales, de las que Colombia no ha estado exenta.

La guerra cognitiva y su impacto en Colombia

Colombia no ha estado exenta de las nuevas amenazas de la guerra cognitiva, ya que desde la implementación de los acuerdos de paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Estado colombiano, a partir de 2017, diferentes actores (estatales, no estatales e independientes) han venido ejecutando diversas acciones de este tipo de guerra en contra del país.

Como señala Stent (27 de enero de 2022), en los últimos años, un actor estatal, Rusia, ha venido adelantando operaciones de información a través de redes sociales y de sus canales de televisión y también estaría interfiriendo en las campañas electorales de algunos países. Es decir, Rusia, a través de acciones no violentas, emplea un modelo de guerra cognitiva con el propósito de desestabilizar la unidad nacional de otros países.

Para Global Americans (18 de noviembre de 2021), China, Rusia y otros actores anti-democráticos son muy activos en la promoción de la desinformación y la propaganda en América Latina. A través de sus medios de comunicación estatales, como *Russia Today (RT)*, *Telesur*, *Sputnik Mundo* y *Xinhua Español*, al igual que por medio de las redes sociales Twitter y Facebook. Así mismo, O'Grady (30 de enero de 2022) indica que los canales de televisión rusos *RT* y *Sputnik* han adelantado campañas de desinformación para favorecer tanto las narrativas del eje Rusia-Cuba-Venezuela-Nicaragua-Bolivia, como las de algunos partidos políticos de la región.

Consecuente con lo anterior, Global Americans (18 de noviembre de 2021) señala que:

Los mensajes chinos en Colombia se centran en su papel como un socio comercial importante y, por lo tanto, la narrativa proyectada es una asociación mutuamente beneficiosa entre los dos países. Por el contrario, los medios estatales rusos en Colombia se han involucrado más activamente durante los momentos de descontento social y esos mensajes se centran, en gran medida, en temas de conversación antigubernamentales (párr. 1, traducción propia).

La investigación de Global Americans también concluye que los actores políticos venezolanos igualmente se han involucrado en esfuerzos agresivos de desinformación contra el gobierno colombiano, debido en parte a la voluntad de Bogotá de albergar a un gran número de refugiados venezolanos y miembros de la oposición venezolana (18 de noviembre de 2021).

Con referencia a actores no estatales, según Davis, Kilcullen, Mills y Spencer (2016), las extintas FARC-EP, después de haber firmado el Acuerdo de Paz en 2017, estarían dedicadas a desarrollar una estrategia de aplicación de todas las formas de lucha, incluyendo guerra cognitiva, cuyo objetivo sería la toma del poder a través del uso de acciones no cinéticas (no

violentas), tales como manipulación de la protesta social, propaganda internacional y esfuerzos por destruir la legitimidad de las Fuerzas Militares colombianas.

Asimismo, Ellis (2021) plantea que el Ejército de Liberación Nacional (ELN) también estaría empeñado en el empleo de la protesta social como medio para apoyar sus objetivos estratégicos de deslegitimar y desestabilizar al Gobierno colombiano. De otra parte, Begue (10 de mayo de 2021) afirma que las noticias falsas provenientes de diferentes actores han contribuido a que las manifestaciones que se han venido presentando en Colombia, durante los últimos años, se tornen más violentas, en especial contra los miembros de la Policía Nacional.

Como ya se mencionó, actores estatales seguirán ejecutando acciones de guerra cognitiva, a través de hostilidades no violentas. Para Humire (2022), los mencionados actores reconocen que el mejor armamento contra Colombia es la desinformación. Por lo tanto, Rusia y otros actores estatales, a través de las redes sociales, seguirán tratando de erosionar la narrativa democrática de Colombia, fomentando la protesta social violenta.

Según se ha visto, la guerra cognitiva ya está presente en Colombia, por lo tanto, el Estado colombiano y las FF. AA. deberán establecer una estrategia para combatir este nuevo tipo de guerra. Dentro de dicha estrategia, un primer paso puede ser identificar las amenazas, las capacidades institucionales y las posibilidades de enfrentamiento; un segundo paso consistiría en establecer las dimensiones en que se podrían generar acciones para enfrentar amenazas y ataques de tipo cognitivo.

Desarrollando una estrategia para combatir la guerra cognitiva

Para desarrollar una estrategia coherente, los estrategas militares y civiles deberán establecer cuáles son las amenazas que pueden poner en peligro los intereses nacionales y, por ende, la estabilidad del país. Así mismo, contrastar las amenazas con las capacidades institucionales y las acciones para combatirlas. La tabla 2 presenta un resumen ejemplificativo de cómo estructuras ya existentes en las instituciones militares de Colombia tienen capacidad de actuar como elementos claves en el enfrentamiento de las amenazas en el campo cognitivo.

La resiliencia de las instituciones militares puede ser evaluada por la confrontación entre acciones u operaciones a nivel cognitivo (características señaladas en la literatura especializada) y las capacidades existentes. Además, es imprescindible generar en los gobernantes y comandantes militares la consciencia acerca de los riesgos silenciosos de las amenazas cognitivas e informacionales, y también del conjunto de las capacidades no cinéticas que tienen a su disposición para hacer la prevención y el enfrentamiento de tales amenazas.

Tabla 2. Confrontación ejemplificadora entre algunas amenazas cognitivas y capacidades institucionales de las Fuerzas Militares

Amenazas cognitivas	Capacidades institucionales	Posibilidades de enfrentamiento (ejemplos)
Fragmentación del tejido social	Sistema de comunicación social y sistemas de gestión y protección del patrimonio cultural e histórico	Campañas de fortalecimiento de la identidad nacional y los valores culturales
Desestabilización de las instituciones	Sistema de educación	Fortalecimiento de la cultura de legalidad y apoyo a las instituciones
Manipulación de las emociones colectivas	Sistema de comunicación social y sistemas de asistencia social	Fortalecimiento de comunicaciones estratégicas, creación de una sección dedicada a contrarrestar noticias falsas, posverdad y desinformación
Miedo de actuar por inseguridad jurídica	Sistemas de doctrina militar y asesoría jurídica	Ampliación y actualización de los manuales de procedimiento
Noticias falsas	Comunicaciones estratégicas	Creación de un noticiero institucional

Fuente: elaboración propia.

En caso de que tales capacidades no tengan ningún efecto, o sean por demás débiles, en su esfera de responsabilidad, tal condición necesita ser reportada a niveles adecuados como riesgo o fragilidad interna a ser corregida, en el mismo nivel de importancia que las demás condiciones críticas operacionales, logísticas, financieras, entre otras.

Estas y otras capacidades críticas pueden ser replicadas o inducidas en otras instituciones (públicas y privadas) consideradas esenciales para mantener la institucionalidad y la estabilidad política de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, para que las FF. MM., tengan las capacidades necesarias para hacer el enfrentamiento y logren la resiliencia deseada para proteger una nación tan compleja como Colombia, es necesaria una concientización mayor y una articulación interinstitucional.

Logrado el nivel de percepción de riesgos y capacidades de enfrentamiento, es posible empezar la formulación de una estrategia institucional para detección y enfrentamiento de las amenazas cognitivas.

Los ejemplos citados arriba representarían una cuarta dimensión, de prevención y contención de daños, que complementarían la estrategia propuesta por Álvarez *et al.* (2017, p. 257-258): “por ende, una estrategia de “astucia” se podría caracterizar por tres dimensiones: 1) concientización; 2) detección y exposición; y 3) descubrimiento y penetración”.

Si desarrollamos un conocimiento profundo de la guerra cognitiva, podremos establecer componentes fundamentales del adversario como su estrategia y su centro de gravedad. Así mismo, será posible aprovechar sus debilidades y atacarlas a través de operaciones de información, estableciendo narrativas propias o contranarrativas para contribuir a la construcción

de la verdad institucional. En otras palabras, se podría emplear el modelo presentado por Sharp (2010) que consiste en identificar la estrategia del adversario, no trabajar dispersamente, atacar los pilares de apoyo, emplear la lucha no violenta, y aprovechar los errores del contrario y explotarlos.

En este sentido, la tabla 3 establece una concepción un poco más ampliada de una posible estrategia de preparación y enfrentamiento de las amenazas de los campos de información y cognitivos.

Las acciones de protección de la fuerza, como parte de funciones básicas de conducción de la guerra, en los planeamientos conjuntos de paz y de guerra, necesitan también considerar las amenazas cognitivas que pueden afectar significativamente las capacidades operacionales, logísticas y administrativas. El ambiente de fragmentación política y social que caracteriza a las sociedades hoy día lleva a un contexto operacional altamente complejo, de modo que genera incertidumbre en todos los niveles de mando de las fuerzas militares y de seguridad.

Tabla 3. Concepción de estrategia de enfrentamiento institucional en ambiente de guerra cognitiva

Dimensión	Características
Concientización o monitoreo	El Estado colombiano debería animar a sus ciudadanos para que desarrollen su propia resiliencia personal frente a los ataques cognitivos. Lo ideal sería que los ciudadanos tomaran medidas para protegerse de los ataques que provienen de la conectividad provocada por nuestra dependencia de la tecnología.
Marco y criterios de reconocimiento de amenazas	Primero, se debe considerar agregar la guerra cognitiva al marco de las amenazas, y segundo, desarrollar un conjunto de criterios para determinar cuándo se está produciendo un ataque cognitivo. Por esta razón, el Estado colombiano y sus FF. AA. deben trabajar para desarrollar un conjunto de reglas o un marco que permita definir los actos de guerra cognitiva y responder adecuadamente a ellos.
Enfoque proactivo	Antes de que el Estado y sus FF. MM. puedan tomar medidas para combatir los efectos de la guerra cognitiva, deben adoptar un enfoque proactivo para descubrir los ataques en tiempo real y así poder contrarrestarlos.
Prevención	Identificación y fortalecimiento de las capacidades institucionales adecuadas para hacer el enfrentamiento de las amenazas cognitivas antes de cualquier operación o campaña detectada.
Análisis de vulnerabilidades	Descubrir las vulnerabilidades propias, por medio de la detección de cualquier división o fracción que un enemigo pueda explotar para debilitar o desestabilizar. Esto podría contribuir al diseño de planes de mitigación y a la elaboración de contranarrativas que prevengan un caos a gran escala antes de que comience.
Detección y exposición	Implicaría actividades de recopilación y análisis de inteligencia que tendrían como objetivo determinar lo que el adversario estaría tratando de hacer creer y, como resultado, lo que quisiera que el otro hiciera. En esencia, el objetivo sería reconstruir con precisión la historia de engaño del engañador a partir de los datos y la información disponibles.

Dimensión	Características
Análisis de riesgos	Se enfocaría en revelar lo que sería real. En este caso, los activos de recopilación y análisis de inteligencia se utilizarían para separar lo relevante de lo irrelevante y lo real de lo falso, con el propósito de determinar cuáles serían las verdaderas capacidades y la intención del adversario.
Ajustes organizacionales e institucionales	Se deben establecer unidades de tipo cognitivo dentro de las FF. AA., que tengan canales de comunicación con otras instituciones. Las responsabilidades de estas unidades se deben enfocar, en primer lugar, en establecer las capacidades actuales que se tienen para enfrentar la guerra cognitiva, desarrollar marcos de acción y realizar una evaluación de vulnerabilidad del Estado y sus FF. MM. Segundo, prepararse para ataques cognitivos antes de eventos importantes, como elecciones y protestas, en todo el país. Tercero, investigar los ataques cognitivos para determinar quién es el perpetrador y así poder elaborar una respuesta adecuada. Cuarto, se deben establecer enlaces o canales de comunicación eficientes con los conglomerados de medios como Meta, Google y Microsoft, para definir reglas y jurisdicciones sobre casos de ataques cognitivos, especialmente cuando la difusión de información errónea en las plataformas de redes sociales puede amenazar potencialmente la seguridad y la defensa nacionales. Por último, se debe generar un marco normativo que procure contener la desinformación en línea y la difusión de contenido falso.
Acciones de respuesta ofensivas	Hay ciertos factores que se pueden utilizar para crear un marco que guíe el desarrollo de estrategias ofensivas. El primero de ellos es establecer si la guerra que se está librando es principalmente de cognición y cuáles son sus objetivos. El segundo es entender el estado geopolítico del adversario para encontrar puntos de presión, tales como sus centros de riqueza y poder, su infraestructura, el diseño de su industria, sus líderes y medios de comunicación, entre otros.

Fuente: elaboración propia a partir de Álvarez, Barón y Monroy (2019).

De otra parte, dada la prevalencia del ambiente urbano, en donde la tropa está en mayor exposición a múltiples influencias, los comandantes necesitan estar atentos para establecer que están siendo víctimas de un ataque en el campo cognitivo. Por tal razón, se hace necesario evaluar la pertinencia o viabilidad de incluir aspectos de nivel cognitivo e informacional entre los protocolos de protección de las Fuerzas.

Formulado el desarrollo de una posible estrategia para enfrentar la guerra cognitiva, continuaremos con una reflexión del papel de las fuerzas militares en este entorno.

Las Fuerzas Militares y la guerra cognitiva

El mapeo o monitoreo del clima organizacional dentro de las instituciones militares no es aún un acto de gestión, pero sí de verdadera seguridad interna. La correcta identificación de las emociones prevalentes en los varios estamentos que constituyen las fuerzas militares y de policía no es tarea fácil, pero puede permitir la percepción de movimientos de influencia externa directa o indirecta.

Extrapolando el entorno interno puramente organizacional, también es necesario prestar atención a las indicaciones emocionales de la sociedad en su conjunto. En tal sentido, Moisi

(2009) toma esta preocupación como una responsabilidad de la dirección máxima en el campo político de las naciones:

Es deber de los gobiernos examinar las emociones de sus respectivas poblaciones, sacar provecho de ellas si son positivas o intentar modificarlas o subyugarlas si son negativas (“sabiduría oriental”). Este deber no puede ser realizado si no se intenta diagnosticar antes el estado emocional de la población (p. 53).

En este contexto, el primer desafío de las Fuerzas Militares es protegerse de cualquier campaña psicológica o cognitiva que pueda afectar negativamente al propio efectivo, con el fin de generar resiliencia y, en consecuencia, mantener sus capacidades.

Las tropas, acostumbradas a actuar y luchar en las selvas, sabanas y montañas, lejos de los núcleos de población, estaban relativamente protegidas de las acciones cognitivas debido a la dificultad de acceso a los medios de comunicación. Con el aumento de la incidencia mediante una prevalencia potencial, en algunos años, de las operaciones militares en las zonas urbanas, todo el personal estará más expuesto a diversos tipos de influencias sociales, por medios presenciales o tecnológicos. Esto genera la necesidad de hacer un seguimiento más constante de las condiciones psicológicas e identificar posibles campañas organizadas de operaciones psicológicas contra los militares.

Si los objetivos de las campañas cognitivas incluyen la influencia y la desestabilización de la población objetivo, las fuerzas militares deben representar la imagen de unión, legitimidad e institucionalidad de un país. El fenómeno de la fragmentación de la identidad nacional en identidades sectoriales, de género, étnicas, locales y de otro tipo, en el cual cada grupo busca satisfacer sus intereses específicos o incluso sus emociones colectivas, representa un riesgo real para la sociedad en su conjunto.

En este sentido, Moisi (2009) advierte claramente de la importancia que ha adquirido el tema de la identidad en la sociedad actual afirmando que “en la atmósfera ideológica del siglo XX, el mundo fue definido por modelos políticos conflictivos tales como el socialismo, el fascismo y el capitalismo. En el mundo actual, la ideología ha sido reemplazada por la lucha por la identidad” (p. 34).

Desde la implementación del Acuerdo de Paz en 2017, el Gobierno colombiano junto con sus Fuerzas Militares y de Policía o Fuerzas Armadas, han venido enfrentando, de parte de actores estatales y no estatales, una serie de desafíos que reflejan el nuevo carácter de la guerra o guerra cognitiva.

Incluso la existencia y el alcance de las actividades de las fuerzas militares se cuestionan a medida que cambia el escenario nacional e internacional. En el caso específico de las Fuerzas colombianas, en el período llamado posacuerdo, este importante debate puede ser

fácilmente el foco de las operaciones cognitivas, de modo que afecte significativamente las capacidades y los recursos asignados a las instituciones, desde la influencia en la población o los grupos de toma de decisiones en una campaña de mediano y largo plazo.

Los desafíos que representa la guerra cognitiva obligan a que las FF. AA. asuman nuevos papeles para la defensa y la seguridad nacionales. Uno de estos papeles está directamente relacionado con el restablecimiento de una sociedad cada día más resquebrajada (Universidad a Distancia de Madrid, 2015).

Para conseguir este propósito, se deberían fortalecer las relaciones civiles-militares, en el entendido de las relaciones entre el estamento militar con el poder político y la ciudadanía. En esta relación, factores como la confianza y el respeto del uno por el otro son fundamentales. El estamento civil debe poseer la confianza suficiente y estar convencido de la importancia que juegan sus FF. AA. para combatir una guerra cognitiva. En términos de respeto, tanto FF. AA. como estamento civil deberán propender por un profundo respeto mutuo en el entendido que, según Rousseau y su contrato social (Ratto, 2015), deben existir deberes y derechos tanto para el Estado como para sus ciudadanos. Así las cosas, les corresponde al Estado y a sus FF. AA. reconstruir las narrativas que sus adversarios han tratado de edificar, alrededor de la institucionalidad y la legitimidad colombianas.

Según Moisi (2009):

Dado que el mundo en que vivimos solo puede volverse más complejo, las culturas y naciones, tanto como los individuos, se obsesionan cada vez más con sus propias identidades. Esta obsesión solo puede afianzar el peso de las emociones en la política internacional (p. 229).

Las Fuerzas Militares pueden ser el punto de concentración de la confianza de la población en las instituciones, incluso en tiempos de duda y desorden. Representan un depósito de valores, tradiciones y memoria histórica de la Nación y así contribuyen decisivamente al mantenimiento de la identidad nacional, factor de gran importancia para el mantenimiento del tejido social. En las filas de las Fuerzas Militares, se encuentran representantes de todos los grupos sociales, de modo que también son un camino de movilidad social en Colombia.

En complemento de su composición social diversa, está su distribución geográfica en todo el territorio colombiano, lo que configura a la Fuerza Pública como el mayor conjunto institucional de carácter nacional. En varios rincones del país, especialmente los fronterizos, las unidades militares o policiales son la única presencia física del Estado y, por tanto, representan a la institucionalidad en esos lugares.

La capacidad de agregar diferentes grupos sociales, con sus respectivas identidades colectivas, permitió la construcción de confianza entre las instituciones militares y la población en general, a lo largo de la historia. Dichos vínculos de confianza entre los diversos grupos

sociales y las instituciones públicas son esenciales para la formación de una identidad nacional, la cual permite la gobernabilidad en las áreas donde hacen presencia las FF. AA.

Pastrana, Reith y Cabrera (2020) explican la correlación directa entre la identidad y los intereses nacionales. Estos académicos identifican en la Fuerza Pública colombiana, formada por las Fuerzas Militares más la Policía Nacional, uno de los factores formativos de la identidad nacional.

Figura 4. Relación entre FF. MM., intereses nacionales y acciones cognitivas



Fuente: elaboración propia.

La figura 4 muestra la importancia de las FF. MM. como factores de formación de la identidad nacional, que por su turno sustentan la gobernabilidad del Estado colombiano (conjunto de toda la institucionalidad pública) y son un importante referente para el establecimiento de los intereses nacionales. Tales intereses naturalmente pueden confrontar intereses de fuerzas políticas y económicas adversas (nacionales o extranjeras). Dentro del marco conceptual de las guerras cognitivas, las fuerzas adversas pueden generar acciones cognitivas para influir o debilitar las bases de sustentación de los intereses nacionales.

Bilal hace un aporte importante al afirmar que la confianza entre la población en el Estado es un blanco constantemente amenazado en el ámbito de las guerras cognitivas y tales ataques pueden ocurrir bajo el desconocimiento o percepción del país atacado. También la confianza interna dentro de sociedad puede ser erosionada o destruida. Este autor presenta como remedio para combatir tales acciones, el mantenimiento de redes de confianza mutua entre todos los actores de la sociedad (Bilal, 30 de noviembre de 2021) y sostiene que:

Construir, reconstruir y fortalecer la confianza sigue siendo fundamental para crear una resiliencia duradera frente a las amenazas cognitivas que ponen en grave peligro la seguridad a nivel estatal y social. La construcción de confianza dentro y entre las comunidades debe ser

el eje de los esfuerzos para neutralizar la guerra cognitiva y las amenazas que esta presenta (párr. 1, traducción propia).

Para recomponer la sociedad desquebrajada que nos presenta el contexto actual, las FF. AA. deberán desempeñar un papel más preponderante en la forma como el Estado se comunica con la opinión pública. Para este propósito, es necesario crear equipos de comunicaciones estratégicas capaces de entregar un mensaje directo y efectivo, que influya en la voluntad y en el pensamiento de los colombianos.

Un último papel y no menos importante para las FF. AA. es el de servir como articuladores de toda la institucionalidad, dentro de un contexto de seguridad multidimensional. Trabajando de una forma articulada FF. AA. e instituciones lograrían alterar las condiciones de todo orden que afectan al individuo y que, a la postre, sostienen las narrativas de los grupos armados ilegales y los populistas.

Pero antes de ser un referente de identidad y estabilidad nacional, las Fuerzas Militares deben crear o identificar mecanismos (capacidades) diseñados para asegurar su propia cohesión y resiliencia en un escenario de creciente complejidad.

Las capacidades inherentes de las Fuerzas Militares

Las Fuerzas Militares constituyen el único conjunto de instituciones que cuentan internamente (y articuladamente) con todas las capacidades materializadas en diferentes servicios y sistemas para realizar la detección y el afrontamiento de múltiples amenazas en el campo cognitivo. Otras instituciones en la sociedad, a nivel público y privado, tienen estructuras similares por separado, pero no el conjunto completo y articulado. Entre las capacidades con las que cuentan las FF. MM. se encuentran las siguientes.

Los servicios de inteligencia

Los servicios de inteligencia y contrainteligencia realizan un monitoreo constante del flujo de información, incluso parcialmente, por lo que permiten identificar posibles interferencias en la institución y sus áreas de responsabilidad. El establecimiento de doctrinas y procedimientos de información sensible reduce la exposición externa de la institución. En este sentido, Álvarez *et. al* (2017) proponen:

Para enfrentar este desafío, la contrainteligencia colombiana necesitará de una estrategia integral que identifique las amenazas emergentes en los dominios cognitivo e informativo que integre conocimientos y actividades de las diversas entidades de inteligencia, como el Departamento Nacional de Inteligencia, la Inteligencia Militar, la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa Nacional (p. 257).

Los sistemas de educación

Un sistema adecuado de educación y formación permite alinear y nivelar las visiones del mundo, reforzar valores culturales, establecer un lenguaje común, imprimir un fuerte sentido de legalidad e institucionalidad y, en definitiva, estructurar a cada individuo integralmente dentro de su colectivo.

Al considerar todos los cambios sociales, políticos y del escenario operacional, tenemos como consecuencia la evolución en los aspectos doctrinarios en relación con el manejo de informaciones en todas las fases de las operaciones militares, lo cual exige adaptaciones en las escuelas de formación y entrenamiento en todos los niveles.

Por tal razón es necesario desarrollar la doctrina y la formación de todo el personal para actuar en un entorno volátil, incierto, complejo y ambiguo, como el desarrollado en la década pasada durante los tiempos más difíciles del conflicto armado. También es primordial que el mando estratégico reconozca las operaciones psicológicas o campañas en el campo cognitivo en su contra. Las nuevas amenazas pueden provenir de las interacciones entre las Fuerzas Militares con las instituciones públicas y privadas de la sociedad civil, o incluso de grupos poco conocidos de diferentes partes del mundo. Así mismo, percibir la amplitud de todas estas posibles interacciones y relaciones es una habilidad personal importante por desarrollar en los líderes de hoy y mañana.

En este orden de ideas, Malamud (2014) explica la necesidad de entrenamiento y formación de personal militar con características de rendimiento flexible y adaptable a un entorno externo cada vez más complejo, donde los enemigos no siempre son visibles o fácilmente identificables. A esto se suma la realidad del aumento en la variedad de misiones realizadas y los roles desempeñados por las FF. AA. con la sociedad, donde las crecientes interacciones sociales y políticas requieren nuevas habilidades por parte de estas.

Barrera, Hernández y Ramírez (2021) hacen significativas contribuciones al debate sobre la importancia de la educación en las instituciones militares en el entorno de las guerras cognitivas, incluyendo propuestas teóricas de reestructuración con un enfoque en la ética militar. Los autores aportan a la discusión, conceptos relevantes como la formación intelectual en el cuerpo de instituciones militares y policiales, con el consiguiente mantenimiento de la capacidad de ejercer el liderazgo cultural en la sociedad. En este sentido, los autores sostienen que:

Reformar el primer momento educativo en torno a la reestructura de los intelectuales orgánicos ya tiene consigo una ventaja, y es que las Fuerzas Armadas no tienen que deliberar el liderazgo cultural, dado que ya forman parte de él (Barrera *et al.*, 2021, p. 198).

Tener su propio grupo de intelectuales dentro de la organización, capaces de interpretar el ambiente social y político volátil, y después generar conocimiento y doctrina de actuación

para las FF. AA., abre la posibilidad de adaptación rápida de la institucionalidad para enfrentar las diversas amenazas. Es posible generar, entonces, un discurso único y coherente para las fuerzas, lo que permitirá la cohesión de ideas y de percepciones del ambiente social, político y económico. Tales percepciones bien alineadas y actualizadas son condición esencial para la elaboración de estrategias para enfrentar los retos que presenta la guerra cognitiva.

De otra parte, en las guerras cognitivas es esencial identificar, desde muy temprano, las primeras acciones del adversario, aprender rápido, difundir el nuevo conocimiento, adaptarse y hacer el enfrentamiento de amenazas en el ambiente complejo de nuestros días. En este sentido, las Fuerzas tienen un sistema de educación propio, que puede realizar estas tareas y mejorar sus respuestas cinéticas y no cinéticas, incorporando nuevos conocimientos que las hacen capaces de fortalecerse ante cada ataque.

Los sistemas de comunicación social

El sistema de comunicación interna puede actuar rápidamente y alcanzar ampliamente lo efectivo, de modo que se pueda refutar información falsa con el potencial de influir negativamente en la moral de la tropa. Los mismos canales comunicativos pueden ser utilizados para difundir y mantener actualizada la narrativa establecida por la institución en alineación con las políticas estatales para el sector (Giraldo y Cabrera, 2020).

Las campañas internas para fortalecer el liderazgo en sus diversos niveles y la confianza mutua entre los funcionarios ayudan a prevenir (o al menos reducir) los efectos de las acciones externas destinadas a desestabilizar las instituciones.

Los sistemas de apoyo y asistencia social

Los servicios de apoyo y asistencia social, destinados a asistir a los militares y sus familias, ayudan a reducir los niveles de insatisfacción en el personal, y así facilitan que estos sean menos vulnerables a las acciones de guerra cognitiva que persigan crear división interna. De igual manera, permiten acciones en el campo psicosocial del personal, con las cuales se logra el fortalecimiento de los vínculos entre los individuos y sus instituciones para así reducir las influencias externas que pueden amenazar la cohesión interna o hasta la misma voluntad de luchar de los hombres y mujeres que componen las FF. AA.

En este sentido, para Fukuyama (2019), la concepción de lo que es la dignidad humana ha ido cambiando a lo largo de los años en la cultura occidental, adoptando enfoques religiosos, filosóficos o psicológicos, según el grupo social al que pertenezca o se sienta vinculado el individuo. Fue utilizada como soporte de argumentación o justificación de diferentes corrientes políticas e ideológicas en diferentes países. Está directamente relacionada con conceptos importantes como el reconocimiento (personal y colectivo), la identidad y el resentimiento.

El mantenimiento de la percepción de los individuos cerca de su condición de dignidad, de ser apoyado y acogido por las instituciones, es un factor preventivo muy fuerte ante las tentativas externas de crear fracturas y divisiones que puedan quebrantar la unidad y cohesión de las Fuerzas.

En este orden de ideas, los servicios organizados de asistencia social, a través de organizaciones públicas o privadas, pueden representar la materialización de la legítima intención de los comandantes de generar acciones de apoyo efectivo a los integrantes de las FF. AA. o a sus familiares. Este reconocimiento del valor y la importancia del individuo, especialmente en los momentos de mayor necesidad o fragilidad social, puede representar el fortalecimiento de los vínculos personales (emocionales) entre la institución y sus integrantes.

Las oficinas y asesorías jurídicas institucionales

El fenómeno del activismo jurídico, una realidad demostrada por Mejía y Pérez (2015), juntamente con el litigio estratégico, constituyen amenazas u obstáculos a la normal actuación de los agentes públicos. Los dos fenómenos, sumados a la excesiva judicialización de litigios de cualquier naturaleza, generan una verdadera guerra jurídica en contra de las FF. AA. en Colombia.

Todo este conjunto crea un ambiente de disuasión parcial contra las acciones estatales destinadas a mantener el orden público, en la medida que tanto militares como policiales, podrían reducir sus iniciativas debido a la sensación de inseguridad jurídica o no protección frente a constantes cuestionamientos legales. Padilla (2012), al hacer un análisis de la realidad colombiana, declara que:

La guerra jurídica se está convirtiendo rápidamente en un factor clave en un intento de destruir la voluntad de lucha del Estado al socavar la legitimidad de las autoridades y el apoyo popular requerido para mantener un gobierno efectivo y emplear el poder militar (p. 136).

Un punto importante del enfrentamiento de esta amenaza es el mantenimiento de una cultura institucional de regulación constante de las acciones operativas y administrativas, con el fin de crear referencias más seguras para las diversas actividades de los miembros de las FM. MM. Como buenas prácticas ya existentes, podemos mencionar los sectores de doctrina y lecciones aprendidas en funcionamiento, que transforman experiencias vividas y observadas en estandarización. Tales normas o reglamentos, debidamente ajustados al marco jurídico vigente, contribuyen directamente a aumentar la sensación de seguridad de los funcionarios públicos (militares y civiles).

Las autoridades civiles y militares necesitan hacer la correcta preparación legal del campo de combate. Los conflictos se están volviendo muy legalistas y complejos, con grande exposición en diversos canales de comunicación, por lo que los comandantes deben tener en cuenta que el concepto de la operación planificada se limita dentro del marco legal. La

disponibilidad de asesoramiento legal en tiempos oportunos es extremadamente necesaria para mejorar la adherencia de los procedimientos a las normas vigentes (Padilla, 2012).

Los sistemas de gestión y protección del patrimonio cultural e histórico

Moisi (2009) nos habla de la importancia de la llamada localización emocional como factor de gran influencia en las actitudes colectivas, con efectos directos en el posicionamiento político de países y grupos de influencia. Regiones, monumentos, templos y espacios físicos con imagen conocida y posición geográfica de influencia innegable y valor en el imaginario colectivo, tienen potencial para uso político. Vandalizar un templo de cierta religión, destruir la estatua de un personaje ícono de la historia, ocupar una plaza que es un punto de encuentro de los ciudadanos de una ciudad, entre otras acciones, tienen el potencial de lograr influir o incluso provocar los valores colectivos de la sociedad. El simple abandono de sitios con valor histórico y cultural puede representar, a mediano y largo plazo, una forma de reducir la percepción del sentido colectivo de identidad común.

Por lo tanto, identificar y preservar las ubicaciones emocionales puede ser un paso importante hacia el fortalecimiento de las identificaciones culturales y los sentidos de pertenencia y, por lo tanto, reducir los riesgos de fragmentación social. Puesto que las Fuerzas Militares tienen una rica colección histórica de monumentos performáticos y arquitectónicos, resultado de su estabilidad y continuidad a través de los siglos como instituciones permanentes del Estado, el mantenimiento y la difusión interna y externa de dicha colección puede ser un factor crítico para el fortalecimiento de su identidad como instituciones, con un efecto en la identidad de la Nación en su conjunto.

Del mismo modo, el registro histórico de los hechos, circunstancias, acciones y demás información relevante relacionada con las Fuerzas Militares y policiales necesita una atención especial. Actualmente hay buenas iniciativas en marcha, como los museos militares y policiales, al igual que los centros de memoria histórica. Estos programas sistémicos de tala histórica deben incorporarse definitivamente en las políticas de alto nivel de las FF. AA. como una forma de protección contra la creación y manipulación de narrativas por parte de grupos de interés que tienen cualquier objetivo de atacar la legitimidad y la imagen institucional. Según Garzón (2022):

Ciertamente, no existe un modo correcto que permita distinguir de antemano los buenos y los malos usos del pasado, lo cual nos previene contra dos formas de instrumentalización de la memoria: primero, que “el culto a la memoria no siempre sirve para las buenas causas”; y segundo, que “el culto a la memoria no siempre sirve a la justicia”. Las políticas de la memoria, como cualquier política, pueden estar al servicio de fines mezquinos como la posverdad, el partidismo electoral o el odio tribal (p. 26).

Tener la estructura para crear y mantener su propia política de memoria a nivel institucional es una gran ventaja estratégica de las FF. AA., en la medida que permite acciones planeadas y coordinadas en términos de largo plazo, evitando las oscilaciones de visión y los partidismos y teniendo disponibilidad de recursos, entre otros factores inherentes a los cambios naturales de gobiernos dentro de la realidad política colombiana.

Hecha una revisión propositiva acerca de las capacidades no cinéticas inherentes a las fuerzas de seguridad de Colombia, se puede aterrizar en las siguientes conclusiones que nos permiten comprender el posible papel de las FF. AA., considerando el análisis basado en factores observables y literatura disponible.

Conclusiones

El presente trabajo establece que la guerra cognitiva es aquella que se libra en la mente y busca no solamente influir en lo que piensan, sino también en cómo actúan las personas, y cuyos propósitos principales son la influencia en las políticas públicas y la desestabilización de las instituciones de una nación. De modo que, para cumplir con sus propósitos de influenciar y desestabilizar, la guerra cognitiva tiene una serie de componentes de tipo no cinético tales como operaciones psicológicas, operaciones de información y operaciones cibernéticas, que se ejecutan en un ambiente cada vez más urbano.

En ese ambiente crecientemente urbano, las operaciones psicológicas persiguen controlar lo que sienten las personas, las operaciones de información buscan controlar lo que ve la población objetivo y las operaciones cibernéticas intentan interrumpir sus capacidades tecnológicas. Es decir, todas en conjunto aportan a la guerra cognitiva, la cual se enfoca en influir cómo piensa y como actúa la población objetivo, para finalmente desestabilizarla.

A diferencia de los otros tipos de guerras cuyo objetivo es imponerle nuestra voluntad a un adversario, la guerra cognitiva pretende que el enemigo se destruya a sí mismo desde adentro, lo que podría interrumpir la dinámica de la trinidad de Clausewitz y haría implosionar a una sociedad entera. En este sentido, la guerra cognitiva persigue dos objetivos principales: primero, influir en la manera como piensan las personas individual o colectivamente y así manipular sus actuaciones; segundo, desestabilizar a un grupo o a toda una sociedad, al punto de quebrantar su voluntad de lucha, para así permitir que el agresor los someta sin recurrir al uso de fuerza cinética o a la coerción directa.

En el campo individual, la guerra cognitiva busca: a) alterar las percepciones de las personas y así modificar cómo piensan, sienten y actúan; b) controlar sus estados mentales; c) modificar lo que estas saben o piensan que saben; d) moldear o cambiar sus creencias.

A nivel grupal o de la sociedad, la guerra cognitiva persigue: a) manipular el discurso público; b) socavar la unidad social; c) dañar la confianza en un sistema político o una ideología; d) desestabilizar instituciones o, incluso, una nación entera.

De otra parte, las nuevas tecnologías sumadas a las redes sociales han permitido la aparición y propagación de fenómenos como las noticias falsas, la desinformación y la posverdad, las cuales se convierten en nuevas amenazas para la seguridad y defensa nacionales, en razón a que contribuyen a la consecución de los objetivos que la guerra cognitiva persigue: influir en las personas y desestabilizar a las sociedades.

Con la implementación del acuerdo de paz con las FARC-EP en 2017, actores estatales y no estatales le han declarado una guerra cognitiva a Colombia, con la cual, a través de acciones no violentas, buscan influenciar en el pensamiento de las personas y la desestabilización de la Nación y sus instituciones. Finalmente, las FF. AA. colombianas y sus diferentes capacidades deberán asumir los desafíos de la guerra cognitiva por medio de una estrategia para combatir este nuevo tipo de guerra. Dentro de dicha estrategia, un primer paso puede ser identificar las amenazas, las capacidades institucionales y las posibilidades de enfrentamiento. Un segundo paso consiste en establecer las dimensiones en que se podrían generar acciones para enfrentar amenazas y ataques de tipo cognitivo.

El conjunto de capacidades y estructuras existentes en la composición de las instituciones militares del país les permite tener la resiliencia suficiente para enfrentar las nuevas amenazas que supone la guerra cognitiva. Sin embargo, se debe realizar un amplio estudio para detallar posibles nuevas amenazas y establecer una correlación acertada con las capacidades existentes.

Las inversiones en las capacidades no cinéticas que consoliden la identidad institucional son hoy un factor crítico para posibilitar la resiliencia en un entorno de guerra cognitiva. La suma que implica la importancia institucional de las Fuerzas Militares para el mantenimiento de la estabilidad nacional, con su resiliencia frente a los ataques en los campos de la información y cognitivos, hace de las FF. AA. un pilar esencial en el apoyo al país en un ambiente de guerra cognitiva.

Las observaciones y reflexiones contenidas en este trabajo deben ayudar a los responsables de la preparación y el empleo de las FF. MM. y de otras fuerzas de seguridad del Estado, respecto a la necesidad de adaptarlas a los nuevos roles que estas desempeñarán, ante el nuevo tipo de amenazas que plantea la guerra cognitiva.

La confianza mutua entre los elementos esenciales de la trinidad de Clausewitz (Estado, pueblo y fuerzas militares) es un blanco en constante riesgo en tiempos de guerra cognitiva, cuando la verdad es atacada y la democracia sigue amenazada. El momento de prepararse es ahora y todo el mundo está observando.

Recomendaciones

Como consecuencia del presente estudio, se podrían presentar las siguientes recomendaciones:

- A la Escuela Superior de Guerra: evaluar la posibilidad de implantar una línea de estudios acerca de la dimensión cognitiva de los conflictos con afectación en la defensa y la seguridad nacionales.
- Al Comando General de las Fuerzas Militares: evaluar la posibilidad de incluir en sus políticas una mayor atención al acompañamiento y monitoreo de las condiciones psicológicas, de opinión y de sentimientos colectivos de los integrantes de las FF. MM., cuando se presenten ataques de tipo cognitivo. Así mismo, incluir en sus políticas una nueva visión más amplia e integrada acerca de las capacidades no cinéticas de las instituciones militares y de policía, considerando las nuevas amenazas del campo cognitivo en los ámbitos externo e interno. El arte y diseño operacional podría brindarles a las FF. MM. la oportunidad para conocer más a fondo este nuevo tipo de guerra y así establecer las medidas para combatirla.

Referencias

- Abbott, D. (2010). *The Handbook of Fifth-Generation Warfare*. Ann Arbor: Nimble Books.
- Álvarez, C. E. (2022). *Estudios de la guerra y los conflictos. Guerras de 5ª generación*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Álvarez, C. E.; Barón, P. y Monroy, V. (2019). *Hacia una gran estrategia en Colombia: Construcción de política pública en seguridad y defensa. Vol. 1*. Bogotá: Sello Editorial ESMIC.
- Álvarez Fernández, C. E.; Santafé García, J. F. y Urbano Morales, O. J. (2017). *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Backes, O. y Swab, A. (2019). Cognitive Warfare: The Russian Threat to Election Integrity in the Baltic States. *Policy Analysis Paper, Belfer Center for Science and International Affairs*. Recuperado de: <https://www.belfercenter.org/publication/cognitive-warfare-russian-threat-election-integrity-baltic-states>
- Barrera-Herrera, O. F.; Hernández-Cubides, J. A. y Ramírez-Pedraza, Y. E. (2021). Ética militar en el marco de guerras de quinta generación: propuestas teóricas para reestructurar la educación en instituciones militares. En J. Jiménez-Reina, E. C. Figueroa-Pedrerros y M. Bricknell [Eds], *Ética militar y nuevas formas de guerra. Retos para las Fuerzas Armadas colombianas* (pp. 177-207). Bogotá: Escuela Militar de Cadetes José María Córdova.
- Begue, M. (10 de mayo de 2021). How fake news affects protesters in Colombia. *CGTN America*. Recuperado de: <https://america.cgtn.com/2021/05/10/how-fake-news-affects-protesters-in-colombia>
- Bernal, A.; Carter, C.; Singh, I.; Cao, K. y Madreperla, O. (2020). *Cognitive Warfare. An Attack on Truth and Thought*. Johns Hopkins University y North Atlantic Treaty Organization.
- Bilal, A. (30 de noviembre de 2021). Hybrid Warfare - New Threats, Complexity, and 'Trust' as the Antidote. *NATO Review*. Recuperado de: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/11/30/hybrid-warfare-new-threats-complexity-and-trust-as-the-antidote/index.html>
- Bufacchi, V. (24 de enero de 2020). What's the Difference between Lies and Post-Truth in Politics? A Philosopher Explains. *The Conversation*. Recuperado de: <https://>

theconversation.com/whats-the-difference-between-lies-and-post-truth-in-politics-a-philosopher-explains-130442

- Clausewitz, C. (1989). *On War* (first paperback printing). Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Claverie, B; Prébot, B.; Buchler, N. y Du Cluzel, F. (2022). *Cognitive Warfare: The Future of Cognitive Dominance*. Bourdeaux: Science and Technology Organization North Atlantic Treaty Organization.
- Costa, D. (2018). Guerra psicológica nos novos tipos de guerra. *Revista Silva, Humanidades em Ciências Militares*, 2(2), 17-32.
- Davis, D.; Kilcullen, D.; Mills, G. y Spencer, D. (2016). *A Great Perhaps? Colombia: Conflict and Convergence*. Londres: Hurst & Company.
- Dimock, M. y Gramlich, J. (29 de enero de 2021). How America Changed During Trump's Presidency. *Pew Research Center*. Recuperado de: <https://www.pewresearch.org/2021/01/29/how-america-changed-during-donald-trumps-presidency/>
- Ellis, R. E. (2021). El fortalecimiento de las actividades del ELN (Ejército de Liberación Nacional) en Colombia y Venezuela. *Revista Fuerza Aérea EUA*, 2, 24-45.
- Fukuyama, F. (2019). *Identidad. La demanda de dignidad y las políticas de resentimiento*. Bogotá: Ariel.
- Fuller, S. (2018). *Post-truth: knowledge as a power game*. Nueva York: Anthem Press.
- Garzón Vallejo, I. (2022). *El pasado entrometido. La memoria histórica como campo de batalla*. Bogotá: Crítica.
- Giraldo-Bonilla, H. F. y Cabrera-Ortiz, F. [Eds.] (2020). *Estrategia de diplomacia pública y comunicaciones estratégicas para la defensa multidimensional de Colombia 2020-2030*. Bogotá: Sello Editorial ESDEG.
- Giusti, S. y Piras, E. [Eds.] (2021). *Democracy and fake news: information manipulation and post-truth politics*. Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Global Americans. (18 de noviembre de 2021). *Measuring the impact of misinformation, disinformation, and propaganda in Latin America*. Recuperado de: <https://theglobalamericans.org/2021/11/disinformation-latin-america/>
- Headquarters, Department of the Army. (2005). *FM 3-05.30. Psychological Operations*.
- Headquarters Department of the Army. (2010). *TC 7-100, Hybrid Threat*.

- Headquarters, Department of the Army. (2016). *FM 3-13. Information Operations*.
- Hoffman, F. G. (2007). *Conflict in the 21st Century*. Arlinton: The Potomac Institute for Policy Studies.
- Humire, J. (2022). *El impacto en América Latina de las acciones rusas*. Presentado en el webinar “Guerra en Ucrania”, marzo 3, Santiago de Chile.
- Hung, T-Ch. y Hung, T-W. (2022). How China’s Cognitive Warfare Works: A Frontline Perspective of Taiwan’s Anti-Disinformation Wars. *Journal of Global Security Studies*, 7(4). <https://doi.org/10.1093/jogss/ogac016>
- Jackson, D. (17 de octubre de 2017). Issue Brief: Distinguishing Disinformation from Propaganda, Misinformation, and ‘Fake News’. *National Endowment for Democracy*. Recuperado de: <https://www.ned.org/issue-brief-distinguishing-disinformation-from-propaganda-misinformation-and-fake-news/>
- Johns Hopkins University e Imperial College London. (20 de mayo de 2021). Countering cognitive warfare: awareness and resilience. *NATO Review*. Recuperado de: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/05/20/countering-cognitive-warfare-awareness-and-resilience/index.html>
- Keller, F. B.; Schoch, D.; Stier, S. y Yang, J. (2020). Political Astroturfing on Twitter: How to Coordinate a Disinformation Campaign. *Political Communication*, 37(2), 256-80. DOI: 10.1080/10584609.2019.1661888
- Klepper, D. (9 de agosto de 2022). Russian disinformation spreading in new ways despite bans. *AP News*. Recuperado de: <https://apnews.com/article/russia-ukraine-misinformation-european-union-government-and-politics-e5a1330e834fde428aab599b5c423530>
- Lawrence, A.; Crespi, M.; David, A.; Gegov, A.; Giordano, J. y Guillory, S. (2021). *Cognition Workshop. Innovative Solutions to Improve Cognition*. NATO.
- Lind, W. S.; Nightengale, K.; Schmitt, J. F. y Sutton, J. W. (1989). The Changing Face of War: Into the Fourth Generation. *Marine Corps Gazette*, 22-26. Recuperado de: <https://globalguerrillas.typepad.com/lind/the-changing-face-of-war-into-the-fourth-generation.html>
- Malamud, M. (2014). El nuevo “militar flexible”. *Revista Mexicana de Sociología*, 76(4), 639-663. Recuperado de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032014000400005&lng=es&tlng=es

- Mejía, J. y Pérez, R. (2015). Activismo judicial y su efecto difuminador en la división y equilibrio de poderes. *Justicia*, 27, 30-41.
- Moisi, D. (2009). *La geopolítica de las emociones. Cómo las culturas del miedo, la humillación y la esperanza están reconfigurando el mundo*. Bogotá: Editorial Norma.
- O'Grady, M. A. (30 de enero de 2022). Putin Is Already in Cuba and Venezuela. *WSJ Opinion*. Recuperado de: <https://www.wsj.com/articles/putin-is-already-in-cuba-and-venezuela-south-america-influence-western-hemisphere-ukraine-11643567547>
- Ottewell, P. (7 de diciembre de 2020). Defining the Cognitive Domain. *Over The Horizon*. Recuperado de: <https://othjournal.com/2020/12/07/defining-the-cognitive-domain/>
- Padilla, J. M. (2012). Guerra jurídica: el caso colombiano. *Revista Científica General José María Córdova*, 10(10), 107-142. Recuperado de: <https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/230>
- Pastrana Buelvas, E.; Reith, S. y Cabrera Ortiz, F. [Eds] (2020). *Identidad e intereses nacionales de Colombia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, KAS.
- Polyakova, A. y Meserole, C. (2019). Exporting Digital Authoritarianism: The Russian and Chinese Models. *Policy Brief, Foreign Policy at Brookings Institution*. Recuperado de: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/08/FP_20190827_digital_authoritarianism_polyakova_meserole.pdf
- Qiao, L. y Wang, X. (1999). *Un-Restricted Warfare*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House.
- RAND Corporation. (2022). *Information Operations*. Recuperado de: <https://www.rand.org/topics/information-operations.html>
- Ratto, A. (2015). *Rousseau: el hombre es bueno por naturaleza, pero la sociedad lo corrompe*. Barcelona: RBA.
- Rosner, Y. y Siman-Tov, D. (8 de marzo de 2018). Russian Intervention in the US Presidential Elections: The New Threat of Cognitive Subversion. *INSS*. Recuperado de: <https://www.inss.org.il/publication/russian-intervention-in-the-us-presidential-elections-the-new-threat-of-cognitive-subversion/>
- Schmid, A. P. [Ed.] (2013). *The Routledge Handbook of Terrorism Research* (first published in paperback). Londres y Nueva York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Sharp, G. (2010). *From Dictatorship to Democracy: A Conceptual Framework for Liberation*. Boston: Albert Einstein Institution.

Stent, A. (27 de enero de 2022). The Putin Doctrine. *Foreign Affairs*. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-01-27/putin-doctrine>

The Senate. (2020). *Report of the select committee on intelligence United States Senate on Russian active measures campaigns and interference in the 2016 U.S. election*.

Universidad a Distancia de Madrid. (2015). *La violencia organizada en el siglo XXI*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=4xYxZY-lRoU>

La estrategia de compensación militar para enfrentar los desafíos de la seguridad y la defensa nacionales

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.15>

*Fabrizio Cabrera Ortiz**
*Miguel Ángel Burgos Giraldo***

Introducción

La guerra es tan antigua como la misma humanidad. Gracias a ella han nacido los imperios más impresionantes en cuestión de años o décadas y también ha sido la razón por la que se han desmoronado en días o meses. A lo largo de nuestra historia, la manera de hacer la guerra y las transformaciones en las sociedades han estado siempre de la mano. La tecnología ha encontrado puntos de unión entre estos dos niveles para desarrollar armamentos cada vez más modernos, eficientes y precisos, que han permitido disminuir progresivamente los estragos de la guerra en términos de vidas humanas y cantidad de conflagraciones interestatales.

Sin embargo, la naturaleza humana es conflictiva y, a pesar de la constante evolución tecnológica y social, seguiremos presenciando enfrentamientos armados entre los diversos

* Brigadier general de la reserva del Ejército Nacional, profesional en Ciencias Militares, especialista en Relaciones Internacionales y Administración de Recursos Militares, magíster en Estudios Políticos y en Seguridad y Defensa Nacionales y doctor en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de España. Correo electrónico: faceor@gmail.com.

** Internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y asistente de investigación del profesor Eduardo Pastrana en el Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la misma universidad. Actualmente se desempeña como coordinador asistente de la Red Latinoamericana de Seguridad Ambiental del Programa Regional de Seguridad Energética y Cambio Climático (EKLA) de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Contacto: gbumiguel@gmail.com.

actores del sistema internacional como mecanismo para alcanzar sus objetivos. Por tal motivo, es fundamental seguir estudiando el pasado, presente y futuro de la guerra para comprender estos sucesos y, así, evitar que se repitan. En palabras de san Agustín, “el propósito de toda guerra es la paz” (Verbal, 14 de septiembre de 2018) y aprender de ella nos permitirá construir un mejor futuro para las generaciones presentes y venideras.

Colombia no ha sido ajeno a estas dinámicas, pues a través de los años ha ido cambiando sus estrategias de seguridad y defensa para hacer frente a las nuevas amenazas en los planos doméstico e internacional. No obstante, nuestros posibles adversarios evolucionan con tal rapidez que resulta menester evaluar constantemente nuestras capacidades y los modos como podemos robustecer las FF. MM. para poder efectuar una disuasión creíble. En ese orden de ideas, el objetivo del presente artículo es identificar la evolución en las estrategias militares a nivel global para evaluar el modo en que Colombia puede enfrentar estos nuevos desafíos de seguridad nacional en los próximos años.

Para cumplir con lo enunciado, se comienza por proponer un marco teórico en el que se desarrollan los conceptos de dilema de seguridad y disuasión para posteriormente realizar un recorrido histórico de las Revoluciones Militares y las Revoluciones en los Asuntos Militares. Con dicho contexto, se procede a discutir sobre los Conceptos Estratégicos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y las estrategias de compensación estadounidenses, lo que permite entender la evolución militar desde el fin de la Segunda Guerra Mundial de nuestros aliados más importantes.

Luego se abordan los conceptos que están modificando las estrategias bélicas del presente y moldearán las del futuro a nivel global como la zona gris, la guerra multidominio, la guerra mosaico y la guerra en enjambre. Finalmente, tras entender el ayer, el hoy y el mañana de la guerra, se evalúa el caso colombiano, tanto sus desafíos como las oportunidades para las FF. MM. Ello da como resultado que los limitados recursos destinados al sector defensa no van a permitir una modernización de los aviones caza en los años venideros y, por lo tanto, la inversión en sistemas no tripulados e inteligencia artificial permitirán que el país se encuentre a la vanguardia de los avances a nivel mundial y pueda asegurar una disuasión creíble en el futuro ante sus contrincantes.

Dilema de seguridad

Con el propósito de precisar el interés de este capítulo, es fundamental comenzar por entender que los Estados como organización política han dominado la esfera internacional como los actores de mayor relevancia durante los últimos tres siglos. Gracias a estos, los individuos se encuentran cobijados por instituciones que velan por su bienestar y el cumplimiento de la ley y el orden. De ahí que Thomas Hobbes haya afirmado que el Estado debe ser capaz de proveer

protección y seguridad a su población tanto de amenazas internas como externas, teniendo en cuenta que el sistema internacional es anárquico. Y, por lo tanto, la supervivencia depende de las capacidades con las que cuenta cada Estado en un ambiente caracterizado por la desconfianza y la búsqueda permanente de mayor poder (Ávila, Castellanos y Triana, 2016).

Teniendo en cuenta lo anterior, el académico alemán John Herz, a principios de 1950, acuñó el término *dilema de seguridad*, como la situación generada cuando un Estado A adopta medidas para mejorar su seguridad, que llevan a que un Estado B se sienta amenazado y reaccione al respecto, lo que termina perjudicando la seguridad del Estado A. Así, los esfuerzos estatales por lograr mayor protección generan que los demás se sientan inseguros y se preparen para lo peor. De esta manera se genera un ciclo vicioso de acumulación de poder y seguridad, puesto que ningún Estado se podrá sentir completamente seguro en un mundo de unidades en constante competencia (Herz, 1950, citado por Sørensen, 2005).

Asimismo, vale la pena mencionar que otros autores han realizado aportes importantes a la conceptualización de dicho término. Por un lado, Butterfield (1951), aseguró que el *dilema de seguridad* es la causa fundamental de los conflictos humanos y puede llevar a que los Estados se declaren la guerra, aunque no tengan intenciones de causar daño al otro, ya que la fuente de la inseguridad surge principalmente del miedo ante la incertidumbre de las intenciones del contrincante, que generan un fuerte sentimiento de angustia y pueden desencadenar un ataque armado. Por otro lado, Jervis (1976), negó que el *dilema de seguridad* sea la razón de todos los conflictos, sino que se fundamenta en acciones defensivas que derivan en resultados contraproducentes. Esto debido a las características anárquicas del sistema internacional, pues no hay manera de estar seguros de que un Estado que es pacífico hoy, sea agresivo en el futuro y pueda representar una amenaza para los demás Estados.

Circunstancias que generan el dilema de seguridad

Ahora bien, Shiping Tang (2009), en su texto *The Security Dilemma: A Conceptual Analysis*, recopila las definiciones de los tres autores mencionados anteriormente para desarrollar una conceptualización rigurosa y completa del *dilema de seguridad*. Para lograr este objetivo, Tang identificó los elementos en común dichos por los tres, adicionó aspectos que fueron reconocidos como parte integral del entendimiento general y eliminó las inconsistencias para añadir precisión. Del análisis concluyó que existen ocho aspectos fundamentales para comprender el *dilema de seguridad* resumidos en la tabla 1.

Tabla 1. Aspectos fundamentales para el desarrollo del dilema de seguridad

1. La principal fuente del dilema de seguridad es la naturaleza anárquica de la política internacional.
2. En la anarquía, los Estados no pueden estar seguros de las intenciones presentes y futuras de los demás, por lo que suelen temer de sus intenciones.
3. El dilema de seguridad tiene un origen no intencionado y solo puede existir entre dos Estados que simplemente desean la seguridad sin pretender amenazar al otro.
4. Debido a la incertidumbre, los Estados recurren a la acumulación de poder o capacidades como medio de defensa y estas capacidades contienen inevitablemente algunas capacidades ofensivas.
5. La dinámica del dilema de seguridad a menudo conduce a espirales como el empeoramiento de las relaciones y las carreras armamentísticas.
6. El dilema de seguridad tiende a hacer que algunas medidas para aumentar la seguridad por parte de los Estados sean contraproducentes: más poder, pero menos seguridad.
7. El círculo vicioso derivado del dilema de la seguridad puede conducir a resultados trágicos como la guerra.
8. La intensidad del dilema de seguridad puede ser regulada tanto por factores materiales como factores psicológicos.

Fuente: elaboración propia.

De los factores descritos, tres son esenciales para que una situación se pueda considerar como un genuino dilema de seguridad: la anarquía, la ausencia de intenciones amenazantes por ambas partes y la acumulación de poder. Los demás factores no son suficientes ni necesarios para que se consolide un dilema de seguridad, sino que son reguladores o consecuencias de este. Así pues, el hecho de que algunos reguladores (percepciones erróneas, nivel de temor presente, entre otros) estén exacerbando una espiral, no significa que la situación sea considerada como un dilema de seguridad (Tang, 2009).

Conviene enfatizar que dos de los tres factores considerados como necesarios, la anarquía y la acumulación de poder, son en mayor o menor grado permanentes en las relaciones internacionales. Por consiguiente, la falta de intenciones amenazantes es el elemento crucial para determinar la existencia de un genuino dilema de seguridad. A modo de ejemplo, si dos Estados con relaciones deterioradas desarrollan políticas de seguridad defensivas, se estaría hablando de un dilema de seguridad, pero si al menos uno mantiene una política hostil, se trataría de una espiral ofensiva. Es fundamental comprender esta clasificación, puesto que la estrategia para afrontar cada situación es significativamente diferente y, asimismo, la relación entre Estados que se perciben mutuamente como rivales puede responder, en determinados momentos, a la lógica del dilema de seguridad, y en otros, al de la espiral ofensiva. En todo caso, el dilema de seguridad no se aplica a los contextos en los que el conflicto de intereses es objetivo e irreconciliable, puesto que dichas tensiones suelen aplicar las lógicas de la espiral ofensiva (Jordán, 24 de mayo de 2014). Este aumento de capacidades defensivas ha llevado a amplios debates por parte de los académicos de las relaciones internacionales sobre el concepto que será explicado a continuación: la disuasión.

Disuasión

La disuasión es la doctrina política y militar que pretende evitar que un adversario realice una acción no deseada, a través de la amenaza, tácita o explícita, que supone la capacidad de infligir daño. Representa un comportamiento que ha sido practicado por casi todas las sociedades y culturas a lo largo de la historia de la humanidad, pero que adquirió protagonismo durante la Guerra Fría, pues la amenaza de un conflicto nuclear puso esta doctrina en el centro de discusión de los tomadores de decisión, como medida ejercida por Estados Unidos y la Unión Soviética durante la segunda mitad del siglo XX.

La disuasión no se asegura con la superioridad en fuerzas militares, ya que las percepciones juegan un rol fundamental en el éxito de estas acciones. Por lo tanto, una buena estrategia disuasoria debe contar con los siguientes elementos: *los medios militares* necesarios para llevar a cabo la negación o la represalia; *la credibilidad* por parte de los tomadores de decisiones de llevar a cabo las acciones necesarias en caso de un ataque; y, finalmente, *la comunicación* para dar a conocer el nivel de capacidades y de resolución política de los Estados (Morgan, 2003).

La literatura ha logrado distinguir dos tipos de disuasión, dependiendo del enfoque que se maneje en las políticas de defensa. Así, las estrategias de *disuasión por negación*, por un lado, se caracterizan por impedir la agresión de un actor al convertir la consecución de los objetivos en inviables o con poca probabilidad de éxito; por ejemplo, un escudo antimisiles que deje obsoletos a los misiles del contrincante. La *disuasión por represalia*, en cambio, maximiza los costos al amenazar con consecuencias severas en caso de que un ataque llegue a ocurrir, lo que da como resultado la posibilidad de una escalada nuclear o duras sanciones económicas (Mazarr, 2020).

Aunado a lo anterior, la disuasión puede ser utilizada en el marco de dos tipos de circunstancias. La *disuasión directa* consiste en los esfuerzos realizados por el Estado para prevenir un ataque en su propio territorio, mientras que la *disuasión ampliada* incluye desincentivar ataques a terceros. Tal como lo hizo Estados Unidos durante la Guerra Fría, pues no solamente buscó asegurar la integridad de su territorio, sino que también proveyó de estrategias disuasorias a los Estados europeos apoyado en el artículo 5 de defensa colectiva del Tratado del Atlántico Norte de 1949.

Por último, la disuasión también se puede clasificar dependiendo del periodo temporal en el que se efectúe, si se trata de un esfuerzo continuo de prevenir ataques a largo plazo y en situaciones que no son de crisis, se cataloga como *disuasión general*, mientras que las acciones a corto plazo, en las cuales se realizan esfuerzos urgentes para prevenir ataques inminentes durante una crisis, se denominan estrategias de *disuasión inmediata* (Mazarr, 2020).

Ahora bien, el siglo XXI ha traído diversos desafíos para la ejecución de las políticas de defensa y disuasión. El protagonismo de la tecnología y la dimensión cibernética representan dos de los cambios más importantes para el Estado a la hora de reconocer sus amenazas y garantizar su supervivencia. Por esta razón, surge el término de *ciberdisuasión*, que se define como el uso de capacidades de piratería cibernética para amenazar con atacar la información tecnológica del contrincante. De esta manera, se puede observar cómo las estrategias disuasorias no se limitan a las armas nucleares que pusieron en jaque al mundo en el siglo pasado, sino que han ido evolucionando a medida que van surgiendo mayores avances y, por lo tanto, es menester estudiarlas para comprenderlas y hacer frente a los desafíos de las próximas décadas (Gaycken y Martellini, 2013).

Limitaciones de la disuasión

Como se mencionó anteriormente, toda estrategia disuasoria tiene un componente psicológico muy importante, ya que requiere convencer al adversario de no realizar determinada acción por las consecuencias que pueda acarrear. De ese modo, el éxito de la disuasión surge a partir de la racionalidad, entendida como las actuaciones basadas en los costos y beneficios. Sin embargo, no toda acción se ejecuta desde lo que un actor puede considerar como racional, pues existe el *problema de la mente de los otros* que impide conocer con exactitud las motivaciones y los intereses de los decisores rivales (Jordán, 24 de mayo de 2014). Así pues, la racionalidad se puede ver afectada por los siguientes factores:

1. *Comprender los valores, intereses y percepciones del oponente*: un actor determinado no tendrá la intención de tomar una decisión irracional, a pesar de que sus oponentes lo consideren como tal. Esta disparidad en la comprensión de las acciones puede ser fruto de diferencias culturales y morales, especialmente cuando el proceso disuasorio se ejecuta hacia un Estado no occidental. Por tanto, el mayor o menor valor que un actor le otorgue a determinados intereses se puede ver influenciado por el significado dado por parte de su cultura, religión o etnia (Kavka, 1978).
2. *Interpretación errónea de los datos disponibles o falta de información*: no contar con todos los datos del adversario en determinada situación es una característica propia de la interacción entre Estados que desconfían los unos de los otros, lo que puede llevar a decisiones poco acertadas, especialmente cuando los tomadores de decisiones se encuentran en una situación de estrés o bajo dinámicas de pensamiento de grupo. Sin embargo, hay información que los servicios de inteligencia deberían tener clara antes de la disuasión. Por ejemplo, los intereses que el adversario considera como vitales, puesto que, si un Estado se encuentra motivado por la necesidad, es posible que ningún nivel de daño alcanzable por medios convencionales sea suficiente para disuadirle de una acción determinada. En cambio,

los Estados que se encuentran motivados por la oportunidad no concederán tanta importancia a determinada acción y será más probable que cedan ante la disuasión (Sánchez, 2016).

3. *Elevada tolerancia al riesgo*: cuando los procesos disuasorios se buscan ejercer sobre gobernantes que aceptan el riesgo, existe mayor incertidumbre incluso manteniéndose en parámetros de racionalidad considerados como normales. En este tipo de casos, aplica la lógica del ‘juego de la gallina’, que se ejemplifica mediante dos vehículos que se dirigen uno contra el otro a toda velocidad y el primero que gire pierde, pero en caso de que ninguno de los dos lo haga, ambos colisionan. En consecuencia, un actor con alta tolerancia al riesgo puede estar dispuesto a que se den situaciones límite, bajo la lógica de que el otro se echará atrás antes de embarcarse en una guerra costosa y de resultados impredecibles (Jordán, 24 de mayo de 2014).
4. *Dificultad para incluir los nuevos medios de interacción*: la disuasión suele ser pensada en términos materiales, pero la dimensión cibernética ha generado un nuevo campo en el que disuadir es todo un desafío. De ahí que el ciberespacio haya ocasionado un campo asimétrico en el que los datos y sistemas de defensa de los Estados pueden ser atacados por *hackers* de grupos o entidades que no poseen capacidades convencionales, pero que sí pueden llegar a poner en jaque la seguridad de un país. Disuadir estos actores es complejo, ya que cualquier contraataque rápido podría golpear el objetivo equivocado, pero demorarse en responder podría conducir a una mayor vulnerabilidad que no suele ser atribuida en los cálculos convencionales de costo/beneficio de los tomadores de decisiones (Trujillo, 2014).

En lo transcurrido del capítulo, se han mencionado la definición e importancia del dilema de seguridad y la disuasión como elementos propios de la interacción entre los Estados. Ahora, se explicará cómo el hombre ha ido cambiando el modo de plasmar las acciones defensivas y ofensivas y, en general, la forma en que se desarrolla la guerra.

Revoluciones militares

En el transcurso de la historia humana, los cambios en el entendimiento de la paz y la guerra han sido tan diversos e innovadores que se han considerado como verdaderas revoluciones (Baqués, 2013). Es indudable que estos perfeccionamientos obedecen a múltiples factores cuidadosamente planeados y proyectados que los han hecho factibles y que no son exclusivos del ámbito estrictamente militar; sin embargo, su influencia determina en alguna medida el quehacer de las fuerzas armadas. Entre los múltiples factores que han contribuido a estas revoluciones, podemos señalar: las innovaciones tecnológicas que verbigracia han sido fundamentales para el desarrollo de las estrategias de compensación de los Estados Unidos a las

que nos referiremos más adelante, los cambios doctrinales, los cambios en las organizaciones militares y los asuntos de las esferas sociológicas e ideológicas.

A pesar de que la guerra, como lo señala Baqués (2014), ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad siendo objeto de múltiples estudios, solo recientemente su análisis se ha enmarcado en el modo de revoluciones. Igualmente, el autor encuentra la génesis de esta conceptualización en la conferencia dada, en el año de 1955 en la Queens University of Belfast, por el profesor Michael Roberts. Si bien es cierto que momentáneamente no trascendieron sus ideas relacionadas con la incidencia en la política y en funcionamiento del Estado producto de las innovaciones tecnológicas y doctrinales militares, fueron la base motivacional para desarrollar investigaciones posteriores.

Transcurrirían veinticuatro años para que las Revoluciones Militares volvieran a adquirir relevancia en los círculos académicos, hecho que ocurrió gracias a los planteamientos del matrimonio de los futuristas Heidi y Alvin Toffler y su obra *La tercera ola* (1979). Para los Toffler, la manera en que se plasma la guerra depende de la manera como se genera la riqueza, por lo que han existido tres olas o periodos, cada una con un orden social, económico, político y militar específico. La primera se remonta a las sociedades agrícolas premodernas que luchaban por el control de los recursos naturales, típico de sociedades altamente estratificadas que se enfrentaban en el teatro de operaciones mediante un combate cuerpo a cuerpo con armas simples. La segunda ola comienza con la Revolución Industrial en el siglo XVIII, que llevó a la producción industrial masiva y estandarizada. En el campo de los conflictos, durante este periodo surge la guerra total, que se caracteriza por la movilización de todos los recursos demográficos, económicos y sociales en pro de la obtención de las metas militares del Estado. Por último, la tercera ola emerge con la Guerra del Golfo de 1991, enfrentamiento en el que el ejército estadounidense demostró tener armas de gran letalidad y precisión, pequeñas, eficientes y flexibles, frente al ejército de segunda ola iraní, con armas diseñadas para la destrucción en masa. Precisamente el éxito de la operación Tormenta del Desierto, sumado a los cambios que la sociedad estaba presentando, como la llegada del internet, demostrarían la consolidación de un nuevo periodo basado en la tecnología y el conocimiento.

Más adelante, en 2001, los historiadores militares Williamson Murray y MacGregor Knox desarrollarían lo expuesto por los Toffler de manera más operativa en su escrito *The Dynamics of Military Revolution*, para definir la revolución militar como una transformación de alcance global que modifica la relación entre el Estado, la sociedad y la guerra. Para estos dos académicos, desde el fin de la Edad Media se han desarrollado cinco periodos de Revoluciones Militares, empezando por la creación del Estado moderno en los siglos XV y XVI, periodo en el que se consolida esta nueva forma de organización política como la predominante en Europa al concentrar el monopolio de la violencia legítima y facilitar la construcción de los ejércitos modernos. En segundo lugar, la Revolución Francesa y la Revolución Industrial representaron

el siguiente periodo por los drásticos cambios sociales, económicos y militares que ocurrieron a finales del siglo XVIII e inicios del XIX. La primera introdujo el nacionalismo y la ideología en la ecuación de la guerra moderna bajo el concepto de *nación en armas*, mientras que la segunda proporcionó una gran cantidad de recursos productivos, económicos y financieros para las labores militares.

La tercera revolución militar, según Murray y Knox, ocurrió en la Primera Guerra Mundial, considerada como la más revolucionaria en términos militares, ya que demostró la culminación de la cultura armamentística europea basada en la destrucción en masa y la producción industrial, gracias al desarrollo de nuevos sistemas de armas, como el portaaviones o el carro de combate. La cuarta revolución militar coincidió con la revolución nuclear; tras evidenciar la capacidad destructiva del arma atómica, se generaron cambios a nivel global, debido a que estos sistemas militares cambiaron el entendimiento de la guerra y alteraron el equilibrio entre los fines del Estado y los medios con los que cuenta a su disposición. Finalmente, la revolución militar actual comienza en 1991 y está en auge gracias a la consolidación de la sociedad de la información, los medios de comunicación de masas y la llegada de los drones autónomos inteligentes, que cambian el entendimiento de la guerra, su relación con el Estado y la sociedad (Colom Piella, 2008).

Por otro lado, en la década de los ochenta y durante el ocaso de la Unión Soviética, el mariscal Nikolai Ogarkov, jefe mayor Conjunto de la URSS y célebre por la rueda de prensa del 9 de septiembre de 1983 en la que defendió a la Fuerza Aérea Soviética por el derribo, el 1 de septiembre de 1983, del vuelo de pasajeros 007 de Korean Airlines, un Boeing 747-230B, fue un convencido protector de la reconstrucción de la maquinaria militar soviética (Burt, 3 de agosto de 2022). El mariscal, mediante los escritos realizados para la época, definió la Revolución Técnico-Militar (MTR) sosteniendo la necesidad del empleo de las nuevas tecnologías sobre sensores, información, reconocimiento electrónico y su integración en la consolidación de las armas nucleares, en la militarización del espacio y en la proliferación de armas guiadas de mediano y largo alcance (Granda Coterillo y Martí Sempere, 2000).

Revolución de asuntos militares (RMA)

En 1993, Andrew Marshall, a quien se ha considerado como el padre de este nuevo concepto, fue consciente de que la tecnología, a pesar de ser un componente significativo, no era el único para producirse una revolución militar. En complemento, Marshall también consideró la necesidad de desarrollar nuevas doctrinas y nuevos procedimientos de empleo, tácticas, técnicas y formas de organización, para que las nuevas armas pudieran demostrar su alcance en el marco del teatro de la guerra. Por tanto, y a diferencia del antecedente soviético, se concibió el concepto de revolución de asuntos militares (RMA) sustituyendo la T de los elementos tecnológicos e incluyendo componentes doctrinales y de organización (Colom Piella,

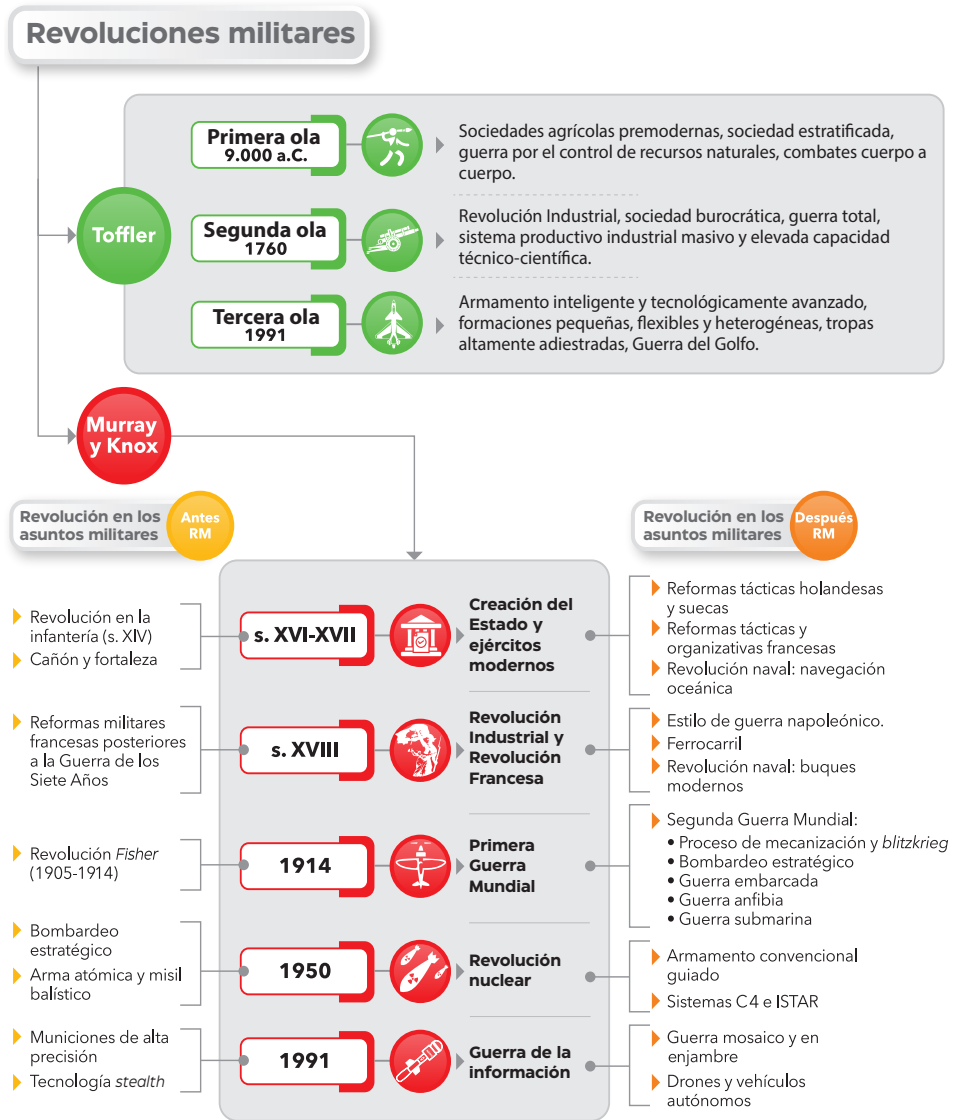
2008). En la gráfica 1, se ilustran los distintos niveles entre las RM, las RMA y las MTR, que permiten entender de manera visual las características de cada variante y el modo en que se relacionan entre sí.

Gráfica 1. Características de las RM, las RMA y las MTR



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 2. Fases de las Revoluciones Militares y las Revoluciones en los Asuntos Militares



Fuente: elaboración propia con datos de Pulido (2021).

La esencia de la RMA es la integración de tropas, armas, sensores y plataformas, en un sistema de sistemas capaz de proporcionar a las fuerzas conjuntas una capacidad abrumadora para reunir significativos volúmenes de información sobre el campo de combate, y explotarla de inmediato para atacar y destruir cualquier medio adversario con gran rapidez, efectividad y determinación. Por esto, en 1991, tras la apoteósica victoria aliada en la Guerra del Golfo Pérsico, políticos, militares y académicos de todo el mundo se convencieron de que el nuevo

armamento de los arsenales estadounidenses, y específicamente las armas de precisión, los sistemas C4 e ISTAR y los aviones furtivos, podrían transformar la guerra (Colom Piella, 2008).

Aunado a lo anterior, la relación entre las RM y las RMA radica, según Murray (1997), en que “si las Revoluciones Militares pueden ser comparadas con terremotos, se podría decir que las RMA son los temblores anteriores y posteriores” [traducción propia]. Por ello, las RM tienen un alcance global, mientras que las RMA tienen un enfoque limitado al sector militar, que permite optimizar la manera como se llevan a cabo estas operaciones en un contexto sociopolítico determinado (Colom Piella, 2006). Así, a lo largo de la historia, se han presentado diversas RMA que han cambiado la manera en que se realiza la guerra, como el desarrollo del cañón, la presencia del ferrocarril o la implementación del armamento guiado, que se han visto profundamente relacionados con las RM, ya sea como un antecedente o como una consecuencia de estas (Colom Piella, 2008). Sería objeto de otro artículo desarrollar cada una de las RMA, pero para el actual texto se mencionarán brevemente, en la gráfica 2, junto con las interpretaciones de RM de Toffler y Murray y Knox para entender de manera visual la relación de causalidad y consecuencia de las RMA con las RM.

Para finalizar, Estados Unidos no ha sido ajeno a las RMA, al contrario, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial ha sido el principal exponente de estos cambios que alteran el modo de comprensión de la guerra a nivel global, razón por la cual, los principales avances a nivel militar han sido liderados por el país norteamericano en el marco de lo que se ha denominado *estrategias offset o de compensación*, que será explicado en el siguiente acápite.

Estrategias de compensación

Las estrategias de compensación, según Colom Piella (2015), consisten en “las capacidades tecnológicas estadounidenses para resolver los problemas estratégicos que el país debe afrontar en la actualidad” (p. 71). Entonces, estas estrategias representan los cambios necesarios en las competencias defensivas del país para intentar mantener el liderazgo global en un contexto militar y tecnológico de constante evolución.

Estas transiciones de la cultura militar norteamericana han sido desarrolladas en tres grandes estrategias que surgen como respuesta a la aparición de nuevas amenazas y/o nuevos desafíos a nivel internacional. La primera estrategia surge en la década de los cincuenta con la consolidación de la Guerra Fría entre EE. UU. y la URSS. Los estadounidenses presentaban una notable desventaja en términos de armamento convencional frente a los soviéticos y esto generó preocupación frente a una eventual confrontación entre las dos potencias, por lo que se planteó una estrategia “en la que la tecnología nuclear, así como la capacidad de misiles y bombarderos de largo alcance” (Simón, 2015, p. 2) fueran la base fundamental de la disuasión estadounidense. Este hecho se materializó con la política *New Look* de 1955, que redirigió una fracción importante del presupuesto hacia el Ministerio de Defensa para

aumentar notablemente las cabezas nucleares como armas de combate táctico. El presidente de ese entonces, Dwight D. Eisenhower, afirmó lo siguiente como muestra de la importancia de la producción masiva de armas nucleares: “en cualquier combate en el que estas cosas puedan usarse en objetivos estrictamente militares y con fines estrictamente militares, no veo ninguna razón por la que no deban usarse exactamente igual que se usaría una bala o cualquier otra arma” (Eisenhower, 16 de marzo de 1955).

Esta situación llevó a que las dos superpotencias, en medio de una carrera armamentística desenfadada, aumentaran drásticamente el número de cabezas nucleares durante las dos décadas siguientes hasta 1970, momento en el que EE. UU. cambiaría su orientación militar con la implementación de la segunda estrategia de compensación. Este planteamiento reconsidera la costosa carrera que se estaba llevando a cabo en términos de cantidad de armas nucleares, por la calidad del armamento que surgiría gracias a la ventaja tecnológica estadounidense, pues la URSS había alcanzado la cantidad de ojivas norteamericanas y la tendencia indicaba que iba a superar su arsenal nuclear. Por tal motivo, se desarrollaron las armas de precisión, las tecnologías de sigilo (*stealth*) y los sistemas de comunicación precededores del GPS para compensar cualquier tipo de desbalance en relación con las cabezas nucleares de los soviéticos (Cabrera y Alarcón, 2021).

Finalmente, la tercera estrategia *offset* tiene su origen en los planteamientos del exsecretario de Defensa Chuck Hagel, quien en 2014 aseguró que se estaba entrando en una nueva era en la que el dominio de mares, cielos, espacio y ciberespacio no se podía dar por sentado y se necesitaba ampliar, de nuevo, la brecha tecnológica entre Estados Unidos y sus adversarios. En consecuencia, el Pentágono desarrolló dos líneas de acción para enfrentar las nuevas amenazas que pueden comprometer el logro de los objetivos de seguridad nacional: en primer lugar, se reducirá la presencia avanzada para disminuir costes económicos, operativos y políticos que conlleva arriesgarse ante los modernos sistemas A2/AD de los contrincantes; en segundo lugar, se explotará la supremacía en capacidades tecnológicas como sistemas no tripulados, vigilancia global en tiempo real con satélites y la priorización de la inteligencia artificial mediante internet y *big data*. De este modo, se asegura que EE. UU. continúe con superioridad militar en las próximas décadas del siglo XXI, mediante un ejército mucho más flexible, económico y coordinado, que le permita garantizar la capacidad de proyectar su poder en cualquier punto del planeta (Colom Piella, 2015 y 2016).

Conceptos estratégicos de la OTAN

Como se mencionó previamente, las estrategias de compensación de EE. UU. no solo han marcado el rumbo del accionar militar estadounidense, sino también el de aliados y contrincantes que aprenden para coordinar o disuadir a la superpotencia. Por parte de los aliados, los Conceptos Estratégicos (CE) de la OTAN representan un excelente ejemplo de la manera como

se han ido articulando las tres estrategias *offset* (armamento nuclear, armamento novedoso y armamento inteligente) con las políticas macro de la organización de defensa común, que también ha ido evolucionando a lo largo del tiempo.

En los setenta y tres años desde su fundación, la OTAN ha ido modificando su pensamiento estratégico de acuerdo con las necesidades y amenazas percibidas por sus miembros. Adán García (2019) lo resume así:

De una manera genérica, la evolución estratégica de la OTAN tiene cuatro fases. Durante la década de los cincuenta, tuvo una aproximación puramente defensiva; en la década de los sesenta, se buscó una mayor distensión con el Pacto de Varsovia que duró hasta los noventa; tras la caída del Muro de Berlín, se evolucionó hacia una estabilización de Europa del Este y la expansión de la Alianza; y la cuarta fase, ya en el siglo XXI, pasó a valorar nuevas amenazas y constituirse en actor global internacional (p. 1).

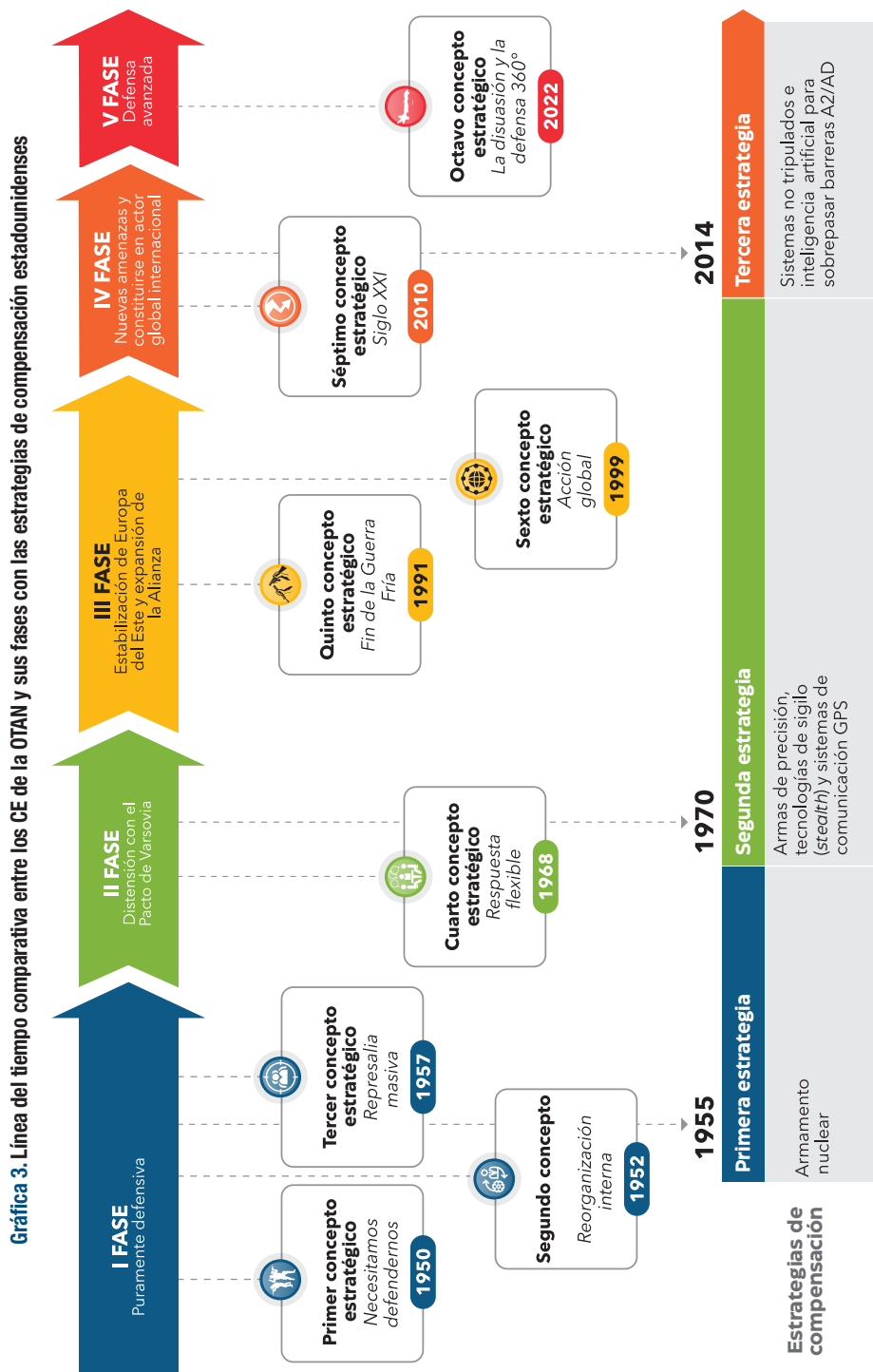
Asimismo, cada una de las fases descritas ha tenido hitos claves que representan los CE. En la fase defensiva, se enmarcaron los primeros tres conceptos orientadores de la organización, empezando por la creación de la OTAN en 1950, que surgió ante la presencia de un enemigo en común por parte de sus miembros: la Unión Soviética. Por ello, se puso énfasis en lograr disuadir el enemigo y, de esta manera, evitar al máximo la intervención militar armada, de modo que se recurriría a esta solo como la última instancia. Posteriormente, en 1952, la Guerra de Corea plasmó cómo el sistema internacional estaba evolucionando de tal manera que había dejado obsoleto al primer concepto. De ahí que el segundo lineamiento surgió como respuesta ante la expansión de la ideología soviética que podía llegar al corazón de Europa y no solamente al entorno geográfico más cercano a la URSS. Esta estrategia se enmarca como la reorganización interna que puso sobre la mesa la cuestión del porvenir de Alemania y su papel en la Alianza. El último CE de esta fase tiene como antecedente la promoción de la primera estrategia de compensación en 1955 por parte del presidente Eisenhower, que condujo a que la OTAN adoptara el concepto de represalias masivas en 1957, el cual giró en torno al desarrollo de capacidades adecuadas para dar una respuesta nuclear inmediata a cualquier ataque de la misma naturaleza proveniente de territorio soviético (Vázquez, 6 de junio de 2022).

El cuarto CE de la OTAN, planteado en 1968, sería el último desarrollado durante la Guerra Fría y el único de la fase conocida como distensión con el Pacto de Varsovia, que duraría hasta los años noventa. El concepto surgió luego de que la Alianza se percatara de que la estrategia de represalia masiva no podía aplicarse tan fácilmente a todos los conflictos, por lo que la disuasión ya no estaría basada únicamente en demostrar capacidad y determinación de responder, sino también flexibilidad para que el agresor no pueda predecir la respuesta de la OTAN. En 1991, apareció el quinto CE tras el fin de la Guerra Fría, que respondía a la reconfiguración de poder en el sistema internacional y a hechos como la Guerra del Golfo y

el desmembramiento de Yugoslavia. Junto con el sexto CE de 1999, que buscaba plasmar a la Alianza como un actor promotor de la cooperación y el diálogo, se conforma la III gran fase de la OTAN descrita por García (2019), momento en el que se estabiliza Europa del Este y ya no se evalúan las amenazas militares del Pacto de Varsovia, sino que se aborda una amenaza difusa que el CE no logra concretar.

Con la llegada del siglo XXI también llegarían nuevas amenazas como el terrorismo, que se convertiría en el principal desafío para la OTAN tras los trágicos atentados del 11 de septiembre de 2001. El entorno de seguridad ya no se encontraba limitado geográficamente a Europa, por lo que se establece en 2010 el séptimo CE que plasma a la OTAN como actor global capaz de gestionar las crisis para garantizar la estabilidad en situaciones posteriores a los conflictos. Este concepto constituye la cuarta y última fase descrita por el profesor García en el análisis de la evolución estratégica de la OTAN que realizó hasta la fecha de la publicación de dicho artículo en 2019. Sin embargo, el pasado 29 de junio de 2022, se aprobó en Madrid el octavo CE ante el contexto de la invasión rusa a Ucrania, el aumento del protagonismo del cambio climático y los conflictos en el ciberespacio (*LISA News*, 29 de junio de 2022). De esta manera, la Alianza plantea un enfoque de 360 grados que recoge los resultados de todos los conceptos previos para definir como sus tareas principales: “disuasión y defensa, prevención y gestión de crisis y seguridad cooperativa” (*LISA News*, 29 de junio de 2022, párr. 14).

Por esta razón, consideramos pertinente poner sobre la mesa si este nuevo CE se puede encasillar dentro de la cuarta fase analizada anteriormente. Luego de evaluar las características de cada periodo estudiado, proponemos como ejercicio de continuación al trabajo del profesor García (2019), que el octavo CE sea el origen de una nueva fase en la evolución de estos conceptos en la OTAN. Esta quinta fase debería ser considerada puesto que las dinámicas de poder en el sistema internacional han cambiado drásticamente desde la anterior fase en 2010. Eventos como la crisis social, económica y política generada por la pandemia del COVID-19, el aumento de capacidades militares por parte de potencias grandes y medias y el rol fundamental del ciberespacio, plantean un escenario muy distinto al que se tenía planteado en la primera década del siglo XXI, dado que se proyectaba que los principales desafíos para la OTAN en las décadas posteriores serían el terrorismo y los conflictos fuera de sus fronteras. No obstante, la invasión rusa ha llevado a que la Alianza vuelva a mirar hacia el interior del espacio europeo como posible objetivo de un ataque en lo que hemos denominado la *fase de defensa avanzada*. De esta manera, vuelve el principio fundacional de la defensa colectiva ante el retorno del gigante euroasiático como la mayor amenaza, hecho que se evidencia en la comparación cronológica de los CE de la OTAN y sus fases con las estrategias de compensación estadounidenses en la gráfica 3. En breve, el escenario actual incorpora elementos como el dominio del ciberespacio y los sistemas no tripulados que, junto a la zona gris explicada a continuación, prometen cambiar las lógicas disuasorias en la primera mitad del siglo XXI.



Fuente: elaboración propia.

Zona gris

Todo lo descrito en los apartados anteriores nos permite evidenciar cómo nos encontramos ante el regreso de un sistema internacional multipolar marcado por el resurgimiento de la *realpolitik*, el aumento de competencia entre diversos Estados y un retroceso gradual del multilateralismo. El entorno estratégico a nivel global de las últimas décadas se ha caracterizado por que el orden internacional basado en reglas se encuentra en declive. Solo basta con observar la ofensiva de Rusia en Ucrania mencionada anteriormente o las pretensiones expansionistas chinas en el mar del Sur de China, para evidenciar que se está violando de manera desenfadada el Derecho Internacional y lo pactado en la Carta de las Naciones en 1945. Además, las recientes retiradas de las instituciones y los acuerdos internacionales, como la salida de Burundi de la Corte Penal Internacional y la renuncia de Estados Unidos al acuerdo nuclear de Irán, sugieren que el multilateralismo como medio para solucionar disputas y conflictos se encuentra cada vez más impotente (Sari, 2020).

En este contexto, surgen las estrategias de zona gris, caracterizadas por ser muestras de poder a nivel militar, político, económico e informacional que no alcanzan el nivel de una agresión militar a gran escala. Estas intervenciones suelen tener amplias justificaciones legales y políticas, a menudo basadas en reclamaciones históricas, y no tienden a amenazar los intereses vitales o existenciales del defensor. Asimismo, se evidencia cómo la globalización ha impactado este tipo de dinámicas, pues no solamente interactúan los actores estatales sino también los no estatales, mediante una mezcla de armas convencionales y no convencionales para lograr su objetivo estratégico, mientras se mantienen por debajo del umbral de una respuesta efectiva por parte del defensor (Mahmood y Waqas, 2020; Jha, 2021). Estas disputas en la zona gris han sido aprovechadas a nivel global por actores como Rusia y China, que han reducido el margen de superioridad militar y política que poseía Estados Unidos en los años noventa. De ahí que EE. UU. haya desarrollado los conceptos de guerra multidominio y guerra mosaico, en el marco de la tercera estrategia de compensación, para reducir la eficacia de las estrategias militares asimétricas adversarias de competición de salvos (Pulido, 2021).

Guerra multidominio

El término guerra multidominio fue acuñado en el informe *Multi-Domain Battle: Evolution of Combined Arms for the 21st Century* del Comando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Estados Unidos de América (TRADOC, por sus siglas en inglés), como la doctrina militar que guiará a EE. UU. y sus aliados en el periodo 2025-2040. En este documento, se define a la guerra multidominio como el concepto operativo mediante el cual se entremezclan todos los dominios —espacio, ciberespacio, aire, tierra y mar— para competir y combatir contra los adversarios en la primera mitad del siglo XXI (TRADOC, 2017).

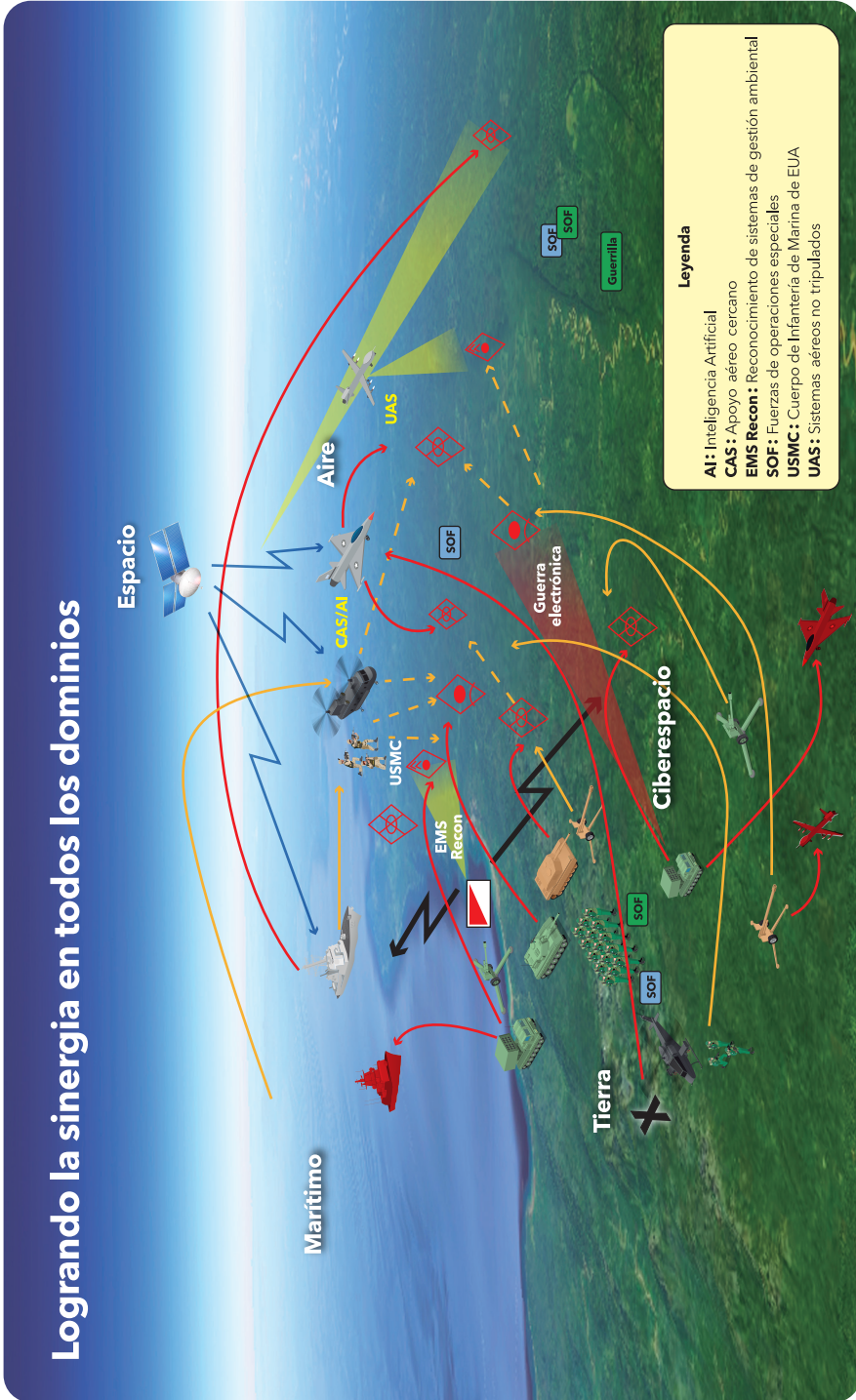
Esta doctrina surge como respuesta al desarrollo de estrategias antiacceso y negadoras de área (A2/AD) por parte de los rivales del país norteamericano, que desafían su capacidad para alcanzar objetivos militares y políticos a nivel global. Lo que se traduce en que cada vez se les dificulta más, a las Fuerzas Armadas de EE. UU. y sus aliados, tener acceso al teatro de operaciones. Entonces, el surgimiento de estos nuevos escenarios crea la necesidad de replantearse los combates tradicionales centrados en fuerzas mecanizadas y de infantería para dar respuesta a las complejidades actuales y futuras de un ambiente multidominio (TRADOC, 2017; Pulido, 2021).

Ahora bien, se debe mencionar que las operaciones realizadas en el marco de esta nueva doctrina presentan importantes diferencias frente a su predecesora, la batalla aeroterrestre, en cuanto las primeras presentan mayor complejidad a nivel operacional que la segunda, al integrar los dominios del espacio y el ciberespacio. Así pues, la guerra multidominio incorpora tareas ofensivas y defensivas en el espectro electromagnético como dimensiones de acción sin límites físicos ni geográficos. Esto permite que las operaciones multidominio (MDO) operen en la zona gris, la cual emplea principalmente el ambiente de la información y el ciberespacio, a diferencia de la batalla aeroterrestre que solo se circunscribe al conflicto armado (Alaniz Miranda, 2021).

Luego de mencionar algunas características de la guerra multidominio, es menester comprender las fases de este tipo de conflictos, empezando por la fase de *competición*, que es previa a las confrontaciones y mediante la cual se espera disuadir a un potencial enemigo antes de que estalle el conflicto. En caso de que no sea efectiva la disuasión, se prosigue a la etapa de *penetrar*, por lo que se busca neutralizar los sistemas antiacceso y negadores de acceso del enemigo, como defensas aéreas, sistemas de misiles y artillería de largo alcance, para facilitar el acceso de las tropas al teatro operacional. De ahí que lo crucial en esa fase sea la presencia de lo que se conoce como *Multidomain Task Force* (MDTF), que se constituye de una base de brigada de artillería a la que se le añaden capacidades como artillería antiaérea, inteligencia ciber, entre otras, para poder acceder a todos los dominios. De esta manera, se logra acceder a toda la información procedente de la multitud de sensores y plataformas desplegadas para tener ventaja ante el adversario en todas las otras fases que serán explicadas a continuación (Gaitán Monje, 2020).

Una vez se haya logrado penetrar las defensas antiacceso del contrincante, se procede a *desintegrar* estos sistemas A2/AD mediante la convergencia de los distintos dominios, que permiten que los misiles de largo alcance interrumpan o destruyan estas barreras y, así, preparen el terreno para que las maniobras tácticas y operacionales de las Fuerzas Armadas sigan su curso. Posteriormente, sigue la fase de *explotación*, en la que se aprovecha la libertad de maniobra recuperada para alcanzar los objetivos operacionales y estratégicos y derrotar al enemigo al coordinar de manera simultánea todos los dominios. Finalmente, la fase de *recompetir* ocurre cuando se regresa a la competición tras haber obtenido los resultados deseados y se consolida la disuasión a largo plazo (Congressional Research Service, 2021).

Gráfica 4. Representación de la guerra multidominio



Fuente: elaboración propia.

El gráfico 4 ilustra la convergencia entre los cinco dominios que operan de forma perfectamente coordinada y precisa para generar una *kill chain* que supere las capacidades de defensa del contrincante. Ahora bien, dentro del paradigma de las MDO, se ha implementado el concepto *Mosaic Warfare* o guerra mosaico, como medio que proporciona las infraestructuras y tecnologías para el desarrollo de este tipo de operaciones. En el próximo apartado, se explicará la manera como la fuerza mosaico representa un elemento novedoso en el teatro de operaciones que podría llegar a cambiar las relaciones de combate entre los distintos actores.

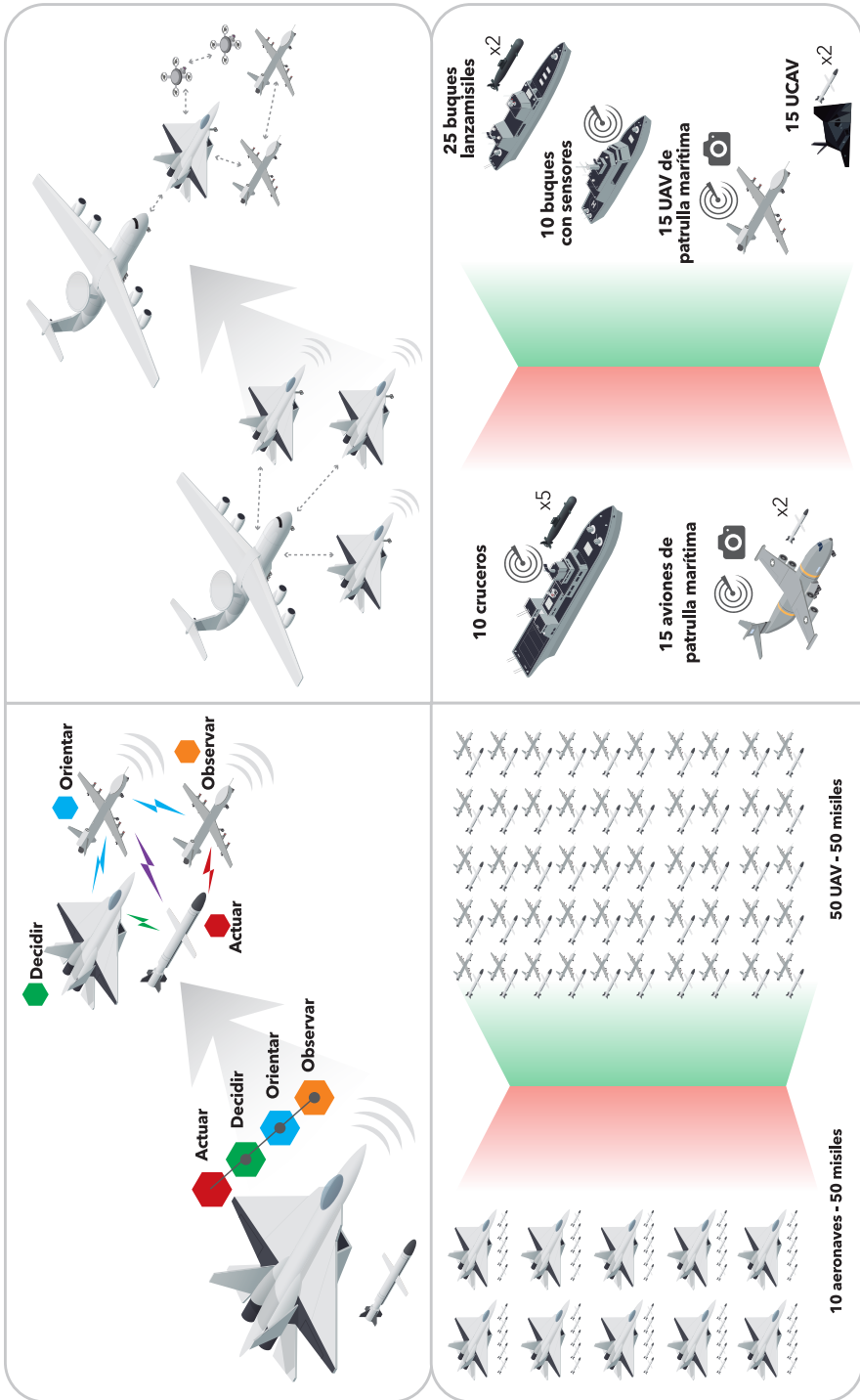
Guerra mosaico

Al referirse al término guerra mosaico, se debe comenzar mencionando que consiste en desagregar funciones de plataformas monolíticas multifunción como los F-35, carros de combate o las fragatas –cuyos mantenimiento y modernización son costosos–, por cadenas de piezas uni o bifunción, que se asemejan a las teselas de un mosaico. Esto mediante una red de nodos de comando y control multidominio, sensores de bajo costo y sistemas cooperativos tripulados y no tripulados, que permiten mayor flexibilidad a la hora del combate (López Díaz, 2020).

Además, según el coronel de Infantería de Marina española (R) Juan Ángel López (2020), la filosofía de la guerra mosaico es que sea barata, rápida, letal y escalable, ya que las plataformas dentro del diseño mosaico son capaces de generar una red que ataca simultáneamente desde múltiples direcciones, lo cual provoca una serie de dilemas irresolubles que generará el colapso de las fuerzas enemigas. En vez de seguir priorizando complejas plataformas monolíticas en las que se efectúan ahí mismo los pasos de **detección, decisión y ejecución**, cada vez habrá más elementos simples y en mayores cantidades que permitirán una distribución en la que unas plataformas actúen como sensores, mientras otros actúan como decisores y/o ejecutores. Es decir, el ciclo de OODA (observar, orientar, decidir y actuar) de la estrategia militar para la toma de decisiones ya no recaerá exclusivamente en una plataforma monolítica, sino que se dividirán las acciones del ciclo entre las diversas teselas del mosaico.

A modo de ejemplo, la gráfica 5 muestra en la parte superior dos ejemplos de la evolución de las plataformas hacia una fuerza mosaico. El primero ejemplifica cómo el ciclo OODA, que solía estar todo asociado a un solo avión de combate, ahora se encontrará distribuido entre diversas plataformas: un dron está encargado de observar, otro dron orienta la misión, el piloto del caza decide desde una distancia que corre menos riesgo y la bomba inteligente actúa alcanzando el objetivo. El segundo ejemplo deja ver cómo se necesitarán cada vez menos plataformas monolíticas en combate, pues de tres cazas costosos que se solían utilizar, ahora se puede reducir a uno acompañado de múltiples sistemas no tripulados más económicos y que realizan operaciones más precisas gracias a la coordinación entre los elementos humanos y los autómatas.

Gráfica 5. Ejemplos de guerra mosaico



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, en la parte inferior de la gráfica, se ilustran dos escenarios de confrontamientos armados en los que se enfrentan plataformas monolíticas contra ejércitos mucho más tecnológicos y que cuentan con gran cantidad de drones. Tanto en el escenario terrestre como en el marítimo, es notorio que la cuestión de cantidad, que será explicada a profundidad en el próximo segmento de la guerra en enjambre, generará múltiples dilemas al contrincante y pondrá en desventaja al que otrora hubiese sido el vencedor indiscutible por poseer las plataformas más grandes y complejas.

Todas estas novedades se siguen consolidando día a día como elemento fundamental de la guerra tanto del presente como del futuro, y no se hubieran podido ejecutar en periodos previos a nuestros días por el nivel de desarrollo en materia de tecnología, telecomunicaciones y ataques de precisión a larga distancia que requieren para su cumplimiento. De hecho, los avances en inteligencia artificial (IA) son los que permiten concebir este tipo de maniobras, pues el mosaico utiliza sistemas tripulados o no tripulados, interconectados y capaces de ajustar los planes de ataque con rapidez en función de las amenazas inciertas, reorganizar las cadenas de ataque y cambiar ágilmente de táctica. Estas operaciones, entonces, suelen estar dirigidas por un equipo mixto humano-IA. La parte humana define los objetivos y evalúa riesgos, mientras que la máquina considera todas las líneas de acción para elegir la más favorable bajo los criterios de la persona encargada. De esta manera, la toma de decisiones se vuelve la esencia de la guerra, ya que el ciclo de decisión-acción con mosaico se vuelve más rápido que el del enemigo y esto, a la vez, genera dificultades para seguir el ritmo de la innovación táctica militar (Zhang, Zhu y Gou, 2020; López Díaz, 2020). Dentro de estas innovaciones, la guerra en enjambre, que será explicada a continuación, surge como uno de los mayores avances en la modernización de las fuerzas estadounidenses, que responde a hechos como los grandes costos de las plataformas monolíticas y la baja disponibilidad de recursos humanos y económicos.

Guerra en enjambre

Se debe comenzar por resaltar el trabajo realizado por Sean J. A. Edwards, uno de los académicos que más ha desarrollado la guerra en enjambre. En su trabajo *Swarming and the future of warfare* (2005), asevera que el enjambre ocurre cuando varias unidades convergen rápidamente en un objetivo, atacan y luego se dispersan de nuevo. De esta manera, los nuevos escenarios, oportunidades y limitaciones permiten que los drones en enjambre se conviertan en el arma del futuro que impactará en la disuasión, la estabilidad estratégica y la seguridad nuclear global.

Para ilustrar, un solo dron puede que no represente una amenaza significativa para una plataforma como el F-35 estadounidense, pero un enjambre de drones puede superar las capacidades de defensa del adversario e incluso interferir los sistemas de comunicaciones o

generar confusión en los sensores de la aeronave. También estos enjambres pueden realizar misiones ofensivas al atacar lanzadores de misiles nucleares y no nucleares y sus instalaciones de apoyo (Johnson, 2020), lo que evidencia cómo el desarrollo de este tipo de tecnologías cambiará el entendimiento de la guerra, al consolidar fuerzas más rápidas, numerosas, precisas y coordinadas que en combate plasmarán una nube siempre cambiante, que no puede ser inmovilizada y reacciona al instante ante los cambios en el terreno. En ese orden de ideas, los enjambres beneficiarán a países pequeños como Israel, Singapur y Corea del Sur, que ganan capacidades respecto a aquellos Estados que cuentan con más recursos, pero pone sobre la mesa nuevos debates como el riesgo de que esta tecnología llegue a manos terroristas o criminales, o el grado de autonomía que se le pueda otorgar a estos drones letales. La manera como se aborden este tipo de interrogantes será determinante para establecer la hoja de ruta en los combates del mañana y el futuro de una humanidad cada vez más interconectada y globalizada (Scharre, 2018).

Importancia de la disuasión para la defensa de Colombia

Teniendo en cuenta los conceptos descritos anteriormente, es importante reconocer, en primer lugar, que la disuasión sigue siendo una herramienta fundamental para la defensa y supervivencia de los Estados, a pesar de que haya terminado el periodo del auge de los estudios de la disuasión con el fin de la Guerra Fría. Así pues, las estrategias disuasorias permiten garantizar la soberanía, la independencia estatal y la integridad territorial, como una de las opciones que tienen los gobernantes para defender el orden constitucional. De esta manera, las estrategias estatales de defensa suelen incluir a la disuasión como parte de las líneas de actuación para alcanzar sus objetivos estratégicos dentro y fuera del territorio nacional (González y Molina, 2020).

En el caso de Colombia, se definió en la Política de Defensa y Seguridad (PDS) del año 2019, que se deben robustecer las capacidades militares para avanzar hacia un sistema de competencias disuasivas creíble, integrado e interoperable, de manera que se puedan disuadir eventuales agresiones externas y emplear una política de diplomacia que fortalezca las alianzas con países con intereses comunes, a fin de inhibir, impedir y/o hacer desistir a cualquier factor potencial de perturbación de la integridad territorial y la soberanía del Estado colombiano (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Ahora bien, al analizar las características de las Fuerzas Militares colombianas, se debe mencionar que las seis décadas de conflicto interno que tuvo el país derivaron en que se potenciaran las capacidades en materia de guerra asimétrica o irregular, pero se desatendieron las estrategias ante amenazas externas convencionales, lo que generó una paradójica situación,

en la que se cuenta con el personal mejor entrenado y en mejor situación de alistamiento de toda Latinoamérica y, a la vez, unas fuerzas de las menos equipadas del continente con miras a hipotéticas confrontaciones bélicas interestatales (Cardona, 2011).

Para ilustrar, el mar territorial colombiano, y en especial el mar Caribe, ha sido el espacio principal por donde ha circulado la mercancía ilícita de actores armados como las extintas FARC-EP y los grupos delincuenciales organizados (GDO). Por esa razón, la Armada Nacional centró sus esfuerzos en desarrollar sus estrategias disuasorias para atacar dicho flagelo en los espacios marítimo, fluvial y terrestre bajo su responsabilidad, tal como lo demostró con el Plan Orión Fase I, que permitió impulsar e iniciar la recuperación de la capacidad estratégica de los submarinos oceánicos y las fragatas misileras de Colombia y, a la vez, fortaleció la respuesta disuasoria frente a la lucha contra el narcotráfico (Durán, 2019; Acevedo y Díaz, 2021).

Sin embargo, dichas capacidades no han sido exitosas a la hora de disuadir las pretensiones expansionistas de Nicaragua en el mar Caribe, país al que mediante un fallo a su favor en la Corte de la Haya se le concedieron 75.000 kilómetros de mar territorial colombiano. Así, las capacidades militares de Colombia presentes en el Caribe han tenido que redimensionar las estrategias disuasorias en la zona para proteger los recursos naturales estratégicos propios y velar por la integridad territorial, que se ve amenazada por las pretensiones de construir un canal interoceánico en territorio nicaragüense con apoyo de China y Rusia. Este proyecto doblaría la capacidad del canal de Panamá, lo que fortalecería la capacidad económica del país centroamericano y afectaría los equilibrios de la región. Por lo tanto, Colombia debe aumentar la disuasión frente a Nicaragua por medio del fortalecimiento de sus capacidades navales, así como las alianzas bilaterales y multilaterales en aspectos como seguridad, diplomacia, economía y tecnología, para evitar mayores desequilibrios en la región (Grautoff, 2022).

Aunado a lo anterior, la frontera terrestre que Colombia comparte con Venezuela es la más extensa para ambas naciones con 2.200 kilómetros y, a lo largo de la historia, han surgido diversos momentos de tensión en los que un conflicto bélico parecería estar a la vuelta de la esquina entre los dos Estados. Esto se vuelve aún más crítico si se consideran las ambiciones extraterritoriales venezolanas plasmadas en la constitución política de dicho país, que son altamente hostiles para la soberanía e integridad territorial colombianas. De ahí que se deben estudiar las relaciones de poder con Venezuela, especialmente teniendo en cuenta que posee las siguientes capacidades militares: 22 cazas de combate Su-30MK2 de fabricación rusa; 5.000 sistemas de defensa aérea (MANPADS) SA-24 y Talash; más de un centenar de tanques T72-B1 de fabricación rusa; por lo menos 80 tanques AMX-30V de fabricación francesa que entraron en proceso de modernización en 2014; sistemas de artillería pesada S-300VM y BM-21 Grad; y tres satélites que sirven para dar cobertura de inteligencia sobre la estructura crítica colombiana (Grautoff, 2022).

Oportunidades para la Estrategia de Defensa Nacional colombiana con las operaciones mosaico

Es menester poner sobre la mesa las diferencias entre las capacidades de Colombia y Venezuela, especialmente en una coyuntura en la que los aviones de combate Kfir quedarán técnicamente inoperativos en 2023. No porque se tengan las intenciones de atacar a otro Estado, pues Colombia históricamente ha tenido vocación defensiva y no ofensiva, sino porque se debe contar con capacidades disuasivas creíbles para que los potenciales adversarios se abstengan de realizar cualquier tipo de ataque que atente contra el territorio colombiano. Por lo tanto, Colombia presenta potencial en términos de radares, sensores y armamento inteligente, pero la antigüedad de las plataformas monolíticas aéreas de combate podría llegar a generar en el futuro escenarios con menos ventajas para el país. De ahí que renovar los caza no es un capricho, sino una necesidad para la defensa colombiana que requiere de una inversión importante, cuyo valor es elevado, pero sería menor que el necesario para continuar con los actuales aviones a largo plazo.

No obstante, se deben considerar variables que dificultan la adquisición de estas plataformas en el futuro cercano, como la crisis económica generada por el COVID-19, la inflación que ha azotado al país durante los últimos meses y el precio del dólar que ha llegado a máximos históricos en octubre y noviembre de 2022. Sumado a lo anterior, administraciones previas como las de Uribe, Santos y Duque han intentado incluir en el presupuesto nacional esta compra, pero no han tenido resultados por la falta de aprobación del Congreso. En la actualidad, el gobierno de Gustavo Petro y sus mayorías en el Congreso buscan aumentar la inversión en el sector social, lo que descarta que se priorice esta compra en los próximos cuatro años.

Teniendo este panorama en cuenta, las operaciones mosaico, explicadas anteriormente, podrían llegar a representar una oportunidad para las Fuerzas Militares colombianas, ya que la adquisición de drones con mejores capacidades podría ayudar a garantizar la superioridad que se pone en duda con los Kfir que tiene el país en este momento. De esa manera, la inversión sería menor y se podrían generar sistemas más eficientes, económicos y flexibles ante una eventual confrontación. No remplazarían de ninguna manera las plataformas monolíticas, pero contribuirían a la construcción de capacidades de disuasión creíbles.

Conclusiones

- La disuasión, entendida como la doctrina que pretende que el adversario desista de realizar una acción por los efectos que eso generaría y el consecuente dilema de seguridad, que se define como la situación que ocurre cuando los esfuerzos estatales por

lograr mayor protección generan que los demás se sientan inseguros, siguen siendo conceptos relevantes para lograr la paz y la estabilidad mundiales. De ahí que los Estados siguen siendo los actores más importantes del sistema internacional en el siglo XXI, pero se han añadido nuevos factores que han modificado la manera en que se percibe la balanza. Para muestra, un botón: en décadas pasadas, las capacidades de un Estado enemigo que se pudieran considerar como amenazantes eran todas cuantificables y relativamente fáciles de ubicar; actualmente, el auge del ciberespacio dificulta conocer con exactitud el potencial de los sistemas que se puedan desarrollar en este medio y el lugar de origen de un ciberataque. Por esta razón, los Estados se ven obligados a continuar fortaleciendo las capacidades disuasorias convencionales y, además, comenzar a proyectar métodos de ciberdisuasión creíbles.

- Aunado a lo anterior, los postulados de la tercera ola de los Toffler permitieron consolidar la definición de revolución militar como los grandes cambios que ocurren entre la sociedad, el Estado y las FF. MM. en determinado periodo. Del mismo modo, Murray y Knox profundizaron este concepto para plantear que han existido cinco RM, iniciando por la creación del Estado, pasando por la revolución nuclear hasta la actual guerra de la información. Por otro lado, las RMA son exclusivas del ámbito militar y denotan cambios en la tecnología, doctrina y organización de la fuerza. Ambos conceptos nos permiten evidenciar el modo como la guerra ha evolucionado como causa y/o consecuencia de los avances que las sociedades han tenido.
- En tercer lugar, al analizar los CE de la OTAN y las estrategias de compensación estadounidense, se pudo evidenciar cómo ambas rutas de acción se retroalimentan entre sí. Lo anterior debido a que los dos han logrado responder de manera complementaria a los cambios geopolíticos que han ocurrido en Europa y en el mundo desde la década de los cincuenta del siglo pasado. Así pues, la resiliencia estratégica evidenciada permite que logren adaptarse para enfrentar nuevos desafíos, se proyecten a nivel internacional y alcancen sus objetivos en materia de seguridad y defensa. En la actualidad, tanto la tercera estrategia de compensación como el octavo CE plasman a Rusia como la principal amenaza y a China como un peligro para los intereses de cada actor. Asimismo, consideran los avances tecnológicos en materia de sistemas no tripulados y los drones como grandes oportunidades, pero también representan un gran desafío si provienen de parte de Estados adversarios.
- Asimismo, la zona gris, entendida como toda aquella muestra de poder contra un adversario debajo del umbral de agresión militar a gran escala, ha ido adquiriendo mayor protagonismo en el sistema internacional debido a que resulta mucho más económico realizar este tipo de operaciones que enfrentarse abiertamente con otro Estado, especialmente si hay capacidades nucleares de por medio que puedan suponer

la destrucción mutua. Por tal motivo, se ha evolucionado hacia un tipo de conflicto que sea más efectivo y preciso como la guerra multidominio, que combina las fuerzas de aire, mar, tierra, espacio y ciberespacio para superar obstáculos como los sistemas A2/AD de los adversarios, que dificultan alcanzar los objetivos en materia de seguridad y defensa. Además, los avances tecnológicos han facilitado la llegada de doctrinas como la guerra mosaico, que desagrega plataformas monolíticas por cadenas de piezas unifunción, y la guerra en enjambre, que se basa en el ataque rápido y coordinado de varias unidades sobre un objetivo para dispersarse posteriormente. Ambas presentan un componente muy importante de inteligencia artificial y sistemas no tripulados que permiten evidenciar cómo este tipo de operaciones se convertirá en el protagonista de los conflictos del mañana por su precisión, efectividad y disminución de costos en términos de vidas humanas y recursos económicos.

- Para terminar, al incluir los elementos analizados a lo largo del capítulo en la Estrategia de Defensa colombiana, se evidencia que las capacidades disuasorias representan una herramienta no solamente útil, sino vital para lograr mantener el orden constitucional, la integridad territorial y la soberanía estatal del país. Las posibles amenazas para Colombia han ido evolucionando sus capacidades convencionales y cibernéticas y, por lo tanto, el país debe seguir estando a la vanguardia en términos militares, como lo ha estado durante las últimas décadas. Por ende, el desarrollo de sistemas tecnológicos propios y la anexión a la OTAN como socio global son claves para fortalecer las capacidades colombianas de disuasión que contribuyen a mantener la paz y estabilidad a nivel nacional y regional.

Recomendaciones

1. Es interesante que el nuevo Gobierno nacional considere el recorte de 800.000 millones de pesos en el área de seguridad y defensa que se está proponiendo para el año 2023 (*Semana*, 17 de septiembre de 2022), puesto que, en la actualidad, el país presenta múltiples necesidades sociales que requieren de una gran inversión y que se han reflejado en el aumento del protagonismo de la seguridad humana, que desplaza al Estado por el individuo como el objeto principal de protección. Sin embargo, no se puede pasar por alto el hecho de que los cazas de combate colombianos ya deberían ser remplazados el próximo año y su mantenimiento alcanzará cifras astronómicas que a largo plazo representarán un costo superior a la posible renovación de la flota. En dicho contexto, el Ejecutivo deberá afrontar este dilema tan importante en los cuatro años que tiene por delante, ya que contar con una capacidad disuasiva creíble contribuye a la construcción de la paz y estabilidad dentro y fuera de las fronteras nacionales.

2. Asimismo, al Gobierno también se le plantea realizar mayor inversión en las industrias enfocadas en la innovación tecnológica de las capacidades militares, como la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial (COTECMAR), la Industria Militar Colombiana (INDUMIL) y la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC), para que el país pueda mejorar, por medio de la tecnología, las plataformas con las que cuentan las FF. MM. actualmente. Incluso se podría impulsar este sector para que pueda generar sus propios drones y sistemas de inteligencia artificial. Lo anterior le permitiría al país continuar a la vanguardia de las Revoluciones en los Asuntos Militares y plantear como posibles opciones en los enfrentamientos del futuro las operaciones mosaico y la guerra en enjambre. Por esta razón, dentro del punto de vista doctrinal, se deberían fomentar tanques de pensamiento de investigadores que permitan explorar las posibilidades de una doctrina mosaico planteada específicamente para el caso colombiano, en la que se tengan en cuenta variables como sus capacidades económicas y su entorno cultural. Esto nos permitiría aumentar la precisión de las operaciones, al tiempo que se disminuirían los costos humanos y económicos por incluir diversas plataformas unifunción en escenarios donde otrora solo se hubiera pensado una plataforma monolítica, como una fragata, un tanque o un caza.
3. Las FF. MM. han venido realizando esfuerzos ingentes para lograr la interoperabilidad y la combinación de fuerzas que lleven a alcanzar una mayor eficiencia en la estrategia militar general. En este empeño, deben mantenerse con el propósito de aumentar la sinergia y cohesión entre las distintas fuerzas para presentar resultados cada vez más certeros y precisos. Por consiguiente, la doctrina de guerra multidominio permitiría alcanzar dicho objetivo, al integrar estos tres dominios tradicionales con el ciberespacio y el espacio. De esta manera, se esperaría una mejor sincronización, desde los niveles tácticos hasta los estratégicos, para contar con el mejor rendimiento posible en la coyuntura actual del país, cuando la sociedad colombiana les ha puesto la lupa a nuestros militares y espera que se realicen cambios significativos en la institución.

Referencias

- Acevedo, C. y Díaz, W. (2021). Importancia de la Aviación Naval contra el narcotráfico en los mares de Colombia. En *Desafíos actuales intersectoriales e interinstitucionales en seguridad y defensa*, volumen I (pp. 53-64). Bogotá: Escuela Militar de Cadetes José María Córdova.
- Alaniz Miranda, O. (2021). Operaciones multi-dominio: soluciones tácticas para desafíos estratégicos y operacionales. *Revista Ensayos Militares*, 7(1), 111-125.
- Ávila, A.; Castellanos, N. F. y Triana, A. (2016). La teoría política de Thomas Hobbes y su influencia en la construcción del principio de legalidad en el Estado moderno. *Via Iuris*, 20, 149-162.
- Baqués Quesada, J. (2014). Las Revoluciones Militares: el caso de China. *Revista de Estudios Políticos*, 166, 69-94.
- Baqués, J. (2013). Revoluciones Militares y Revoluciones en los Asuntos Militares. En J. Jordan, *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional* (pp. 117-145). Madrid: Plaza y Valdés.
- Burt, R. (3 de agosto de 2022). La tragedia del KAL 007. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/diario/1984/09/03/internacional/463010406_850215.html
- Butterfield, H. (1951). *History and Human Relations*. Londres: Macmillan.
- Cabrera, F. y Alarcón, M. J. (2021). Colombia como socio global y estratégico de la OTAN: un balance. En E. Pastrana Buelvas y S. Reith (Eds.), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (pp. 305-346). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Cardona, D. (2011). *Colombia: una política exterior en transición*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert en Colombia.
- Colom Piella, G. (2006). Una aproximación a las revoluciones militares, técnico-militares y en los asuntos militares. *Boletín de Información*, 293, 1-18.
- Colom Piella, G. (2008). *Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Colom Piella, G. (2015). Rumsfeld revisited: la tercera estrategia de compensación. *Revista UNISCI*, 38, 69-88.

- Colom Piella, G. (2016). La Defensa estadounidense, entre la revolución y la compensación. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 2(1), 1-20.
- Congressional Research Service. (2021). *Defense Primer: Army Multi-Domain Operations (MDO)*. Washington, D.C.: In Focus.
- Durán, E. (2019). Una marina integral para un país bioceánico, plurifluvial y potencia regional. *Revista Fuerzas Armadas*, edición especial 244-245, 28-37.
- Edwards, S. J. (2005). *Swarming and the future of warfare*. Pardee Rand Graduate School.
- Eisenhower, D. D. (16 de marzo de 1955). *The President's News Conference*.
- Gaitán Monje, E. (2020). Las operaciones multidominio: el nuevo reto. *Ejército de Tierra Español*, 947, 48-55.
- García, A. (2019). *70 años de evolución estratégica en la OTAN*. Documento Marco IEEE, 04/2019.
- Gaycken, S. y Martellini, M. (2013). Cyber as Deterrent. En M. Martellini (Ed.), *Cyber Security, Deterrence and IT Protection for Critical Infrastructures* (pp. 1-10). Como: Springer.
- González, D. y Molina, D. (2020). La superioridad aérea en las políticas de seguridad y defensa de Suramérica. *Ciencia y Poder Aéreo*, 15(1), 71-86.
- Granda Coterillo, J. M y Martí Sempere, C. (2000). *¿Qué se entiende por Revolución de los Asuntos Militares (RMA)?* Madrid: Grupo de Estudios Estratégicos GEES.
- Grautoff, M. (2022). *El rol de las Fuerzas Militares en la defensa y seguridad ciudadana*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics: New Edition*. Trenton: Princeton University Press.
- Jha, U. (2021). Grey Zone Conflict and Legal Derision. *Journal of the United Service Institution of India*, CLI(624), 1-10.
- Johnson, J. (2020). Artificial Intelligence, Drone Swarming and Escalation Risks in Future Warfare. *The RUSI Journal*, 165(2), 26-36.
- Jordán, J. (24 de mayo de 2014). Gestión de la incertidumbre: Dilema de seguridad, disuasión y diplomacia coercitiva. *Global Strategy*. Recuperado de: <https://global-strategy.org/gestion-de-la-incertidumbre-en-las-relaciones-internacionales-dilema-de-seguridad-disuasion-y-diplomacia-coercitiva/>

- Kavka, G. (1978). Some paradoxes of deterrence. *The Journal of Philosophy*, 75(6), 285-302.
- LISA News. (29 de junio de 2022). *El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, en claves*. Recuperado de: <https://www.lisanews.org/internacional/el-nuevo-concepto-estrategico-de-la-otan-en-claves/>
- López Díaz, J. Á. (2020). Guerra mosaico vs. confrontación de sistemas. En *Cuadernos de Pensamiento Naval* (pp. 49-68). Madrid: Ministerio de Defensa del Reino de España.
- Mahmood, T. y Waqas, M. (2020). Deterrence in Realm of Grey Zone Warfare. *Journal of Indian Studies*, 6(2), 285-304.
- Mazarr, M. (2020). Understanding Deterrence. En F. Osinga y T. Sweijs (Eds.), *Netherlands Annual Review of Military Studies* (pp. 13-28). Breda: Springer.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y Seguridad -PDS- para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Bogotá: Gobierno Nacional de Colombia.
- Morgan, P. (2003). *Deterrence Now*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Murray, W. (1997). Thinking about Revolution in Military Affairs. *Joint Forces Quarterly*, 16, 69-76.
- Murray, W. y Knox, M. (2001). *The dynamics of military Revolution 1300-2050*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pulido, G. (2021). *Guerra multidominio y mosaico: el nuevo pensamiento militar estadounidense*. Madrid: Catarata.
- Sánchez, C. (2016). La disuasión convencional. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 8, 103-126.
- Sari, A. (2020). Legal resilience in an era of grey zone conflicts and hybrid threats. *Cambridge Review of International Affairs*, 33(6), 846-867.
- Scharre, P. (2018). How Swarming will change warfare. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 74, 385-389.
- Semana. (17 de septiembre de 2022). *Insólito: aunque criminalidad se disparó por narcotráfico, masacres y robos, el ministro de Defensa Iván Velásquez pidió recortar \$800.000 millones a las Fuerzas Militares*. Recuperado de:

qqq<https://www.semana.com/politica/articulo/atencion-mindefensa-ofrecio-recorte-de-800000-millones-de-presupuesto-de-las-fuerzas-militares-porque/202204/>

- Simón, L. (2015). Offset strategy: ¿hacia un nuevo paradigma de defensa en EEUU? *Análisis del Real Instituto Elcano*, 14/2015.
- Sørensen, G. (2005). State Transformation and New Security Dilemmas. En E. Aydinli y J. Rosenau (Eds.), *Globalization, Security, and the Nation State. Paradigms in transition* (pp. 81-98). Albany: State University of New York Press.
- Tang, S. (2009). *The Security Dilemma: A Conceptual Analysis*. *Security Studies*, 18, 587-623.
- Toffler, A. (1979). *La tercera ola*. Bogotá: Plaza y Janes.
- TRADOC. (2017). Multi-domain Battle: Evolution of Combined Arms for the 21st Century. *Military Review*, 97(4), 6-12. Recuperado de: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/July-August-2017/Perkins-Multi-Domain-Battle>
- Trujillo, C. (2014). *The limits of Cyberspace Deterrence*. Washington: National Defense University.
- Vázquez, G. (6 de junio de 2022). Conceptos estratégicos de la OTAN: los predecesores de Madrid 2022. *Universidad de Navarra*. Recuperado de: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/conceptos-estrategicos-de-la-otan-los-predecesores-de-madrid-2022>
- Verbal, V. (14 de septiembre de 2018). La conquista de la paz. El concepto de guerra de san Agustín. *Academia de Historia Militar*. Recuperado de: <https://www.academiahistoriamilitar.cl/academia/la-conquista-de-la-paz-el-concepto-de-guerra-de-san-agustin/>
- Zhang, N., Zhu, X. y Gou, Y. (2020). *The role of artificial intelligence and autonomous systems in the decision-making center of the US mosaic war* [conferencia]. Shaanxi 2020 International Conference on Intelligent Computing and Human-Computer Interaction (ICHCI), Sanya, China.

La priorización de la seguridad nacional en los análisis de frontera en Colombia: fuente de vulnerabilidades inexploradas

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.16>

*Andrés Arturo Peña-Galindo**

Introducción

Pensar en fronteras es pensar en líneas divisorias imaginarias que dan cuenta de la existencia de alguna entidad política. Colombia existe, según esto, hasta donde comienzan a –o terminan de– existir sus vecinos, pero adicionalmente, Colombia existe porque no es algún otro Estado. Las fronteras son, entonces, puntos geográficos altamente estáticos que posibilitan la existencia a partir de la diferencia frente a otras entidades. De esa manera se suele entender y definir la frontera y a partir de allí se han gestionado las políticas de seguridad que implican. Sin embargo, dicha lectura responde a una mirada clásica que en la actualidad ha recibido diversas críticas.

En este escrito, mediante revisión de literatura, se llevará a cabo un recorrido teórico sobre seguridad, con énfasis en la seguridad respecto de las fronteras, que permita ampliar el panorama sobre el tema en cuestión. Además, el recorrido teórico posibilitará entender que las aproximaciones más tradicionales resultan limitantes y reproductoras de violencias y, por ello, obsoletas para atender los fenómenos dinámicos y complejos que significa analizar

* Profesor de tiempo completo de la Universidad El Bosque, Facultad de Ciencias Políticas, Grupo de Estudios Políticos y Jurídicos, en Bogotá. Doctor en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario, politólogo, magíster en Asuntos Internacionales y especialista en Docencia Universitaria.

la frontera. Posteriormente, se explorará el caso colombiano en detalle para evidenciar que tanto desde la academia como desde los ámbitos políticos y sociales se han priorizado los enfoques convencionales, lo que ha generado efectos nocivos para seres humanos categorizados como anormales. Finalmente, se desarrollará una conclusión y una recomendación puntual en la que se invita a propiciar nuevas lecturas sobre la seguridad respecto de las fronteras, con el objetivo de evitar reproducir violencias que a hoy son poco exploradas.

La definición de fronteras desde la mirada convencional

Tradicionalmente la seguridad se ha trabajado como un fenómeno acorde a las lógicas enarboladas durante la Guerra Fría. Si bien la disciplina de las relaciones internacionales ha encontrado en el concepto en cuestión la razón de ser de sí misma¹, su desarrollo se ha concentrado en los principios clásicos cuyas preocupaciones gravitan sobre la defensa del territorio nacional. En el contexto de la confrontación entre el bloque soviético y el occidental, académicamente rigieron las argumentaciones de orden realista acerca de la política mundial, bajo las que se suponía un orden internacional configurado según los principios de la anarquía en el sistema (Banks, 1985; Guzzini, 2002). Con esa situación, los estudios referentes a la seguridad nacional revistieron importancia dentro de los debates disciplinarios, por más de que en dichas deliberaciones se abordaron, de manera excluyente, las perspectivas y problemáticas de regiones específicas, en las que sobresale Estados Unidos (Neuman, 1998). En lo referente a agentes con inquietudes sustentadas en otro tipo de experiencias y complejidades, tales como la presencia de autoridades imperiales y coloniales, o una mixtura entre dichos fenómenos y las preocupaciones habituales del momento (Kwon, 2010), los enunciados del enfoque realista y la atención convencional al tema de la seguridad tenían poco que brindar (Escudé, 1992).

Sin embargo, debido al rol predominante de los enfoques estadounidenses (Krippendorf, 1987; Hoffmann, 1991), las aproximaciones a la seguridad se generaron con un perfil puntual definido por las lecturas desarrolladas en la potencia norteamericana. Dos libros de Kenneth Waltz (1979; 2001) se establecieron como piedra angular para que la atención sobre la seguridad radicara en la seguridad del Estado, con supuestos que abordan a dicha entidad como una unidad cerrada, en la que sus dinámicas internas no son objeto de estudio. En ese sentido, un fenómeno tan complejo como el de seguridad se redujo al análisis de las amenazas que un sistema internacional regido por la anarquía significa para los países (Baldwin, 1995). Puntualmente, para el centro –en términos de la dicotomía centro/periferia–, pero

¹ De hecho, el origen de tal campo de estudio suele ubicarse temporo-espacialmente en 1919, en Gales, bajo premisas de lograr mejor entendimiento de la política mundial por parte de élites y población, para conseguir mayor seguridad en el escenario internacional (Knutson, 2018).

sobre todo para Estados Unidos, el peligro que simbolizaba la Unión Soviética desde el ámbito militar, pero también desde la economía y la ideología, se entendió como el punto de atención para los académicos que se preguntaron acerca de seguridad.

Lo anterior, debido a la preocupación que forjó la carrera armamentista –con el agravante de la tecnología nuclear–, se circunscribió a lecturas enmarcadas netamente en el aspecto militar (Buzan, 1997). Es más, como indica David Baldwin (1995), varios académicos que se preguntaron por temas políticos –esencialmente en el marco de la disciplina de las relaciones internacionales– desde el espectro militar, han aceptado que a partir de 1955 se inadvirtieron elucidaciones basadas en ídoles de otra naturaleza –no militares–, para concentrarse en los aspectos concernientes a la seguridad nacional. Bajo esa misma idea, Marc Trachtenberg (1989) sustenta que en Estados Unidos no se evidenció mayor interés en las huestes académicas por los estudios de seguridad sino hasta ya avanzada la década de los cincuenta, cuando se aceleró la doctrina de destrucción masiva debido a los desarrollos armamentistas.

En este punto, resulta importante traer a colación una investigación realizada por Ole Wæver (2012), en la que el académico danés diferencia la relación entre los estudios de seguridad y las relaciones internacionales dada en Europa y en Estados Unidos. Según Wæver, resulta interesante observar cómo los enfoques acerca de la seguridad estructuraron debates diferentes en los dos lados del Atlántico, incluso cuando emergieron de un campo de estudio dominado por el Estado norteamericano. El autor argumenta que las aproximaciones estadounidenses estudian la seguridad con centralidad en el aparato estatal y según los modelos del positivismo, lo que significó una concentración excluyente en la idea de la seguridad nacional, mientras que en Europa –señala Wæver– se desarrollaron lentes más críticos que son contradictorios y complejizan las problematizaciones reducidas a las amenazas del Estado a la hora de abordar la seguridad. No obstante, y a pesar del génesis de estas aproximaciones críticas, el contexto de la Guerra Fría precipitó un interés denotado respecto de los estudios de seguridad –razón por la cual el interludio entre 1955 y 1965 se entiende como la época dorada de los estudios de seguridad– en los marcos dictaminados por los principios de la seguridad nacional desarrollada en la escuela estadounidense (Buzan y Hansen, 2009).

A manera de ejemplo de la consolidación de la seguridad nacional como elemento único para los estudios de seguridad, basta con recordar el artículo que fue publicado de forma anónima en la revista *Foreign Affairs* (1947)², en el que se advertía sobre la política expansionista soviética. En el manuscrito, Kennan subrayó que dicha intención expansionista se transformaría en una amenaza a la seguridad estadounidense, desde una mirada absolutamente centrada en el Estado. Por esa razón aconsejaba a Washington instaurar medidas de

2 Años más adelante se conoció que George F. Kennan, quien para ese entonces laboraba en la embajada de Estados Unidos en Moscú y quien, además, previamente había intentado convencer a las élites políticas de su país respecto de los mismos puntos desarrollados en el artículo, fue el autor del texto.

vigilancia a la Unión Soviética en pro de la prevención. Frente a ello, Melvyn Leffler (2003) evidenció que las advertencias señaladas por Kennan resultaron por ser anexadas en el informe 68 del Consejo de Seguridad Nacional (NCS 68, por sus siglas en inglés)³, lo que resulta demostrando la primacía de los estudios de seguridad centrados en el Estado y propiciados por la academia en Estados Unidos.

De esa manera, tal y como sustentan tanto Stanley Hoffmann (1991) como Immanuel Wallerstein (1996), el aumento a nivel mundial de programas universitarios propagó la lectura estadounidense del fenómeno de la seguridad —y varios otros—, dado que particularmente allí se desarrolló el ejercicio académico-investigativo que revistió mayor legitimidad. Por ese motivo, las aproximaciones al concepto de seguridad se redujeron a los estudios centrados en la preocupación por la seguridad del Estado, al menos hasta la caída del muro de Berlín (Hough, 2004) cuando, en Estados Unidos, hubo una reconfiguración de sus amenazas (Wæver, 2012).

En ese entramado, la priorización de la seguridad nacional, al estar sustentada en la teoría realista de las relaciones internacionales, ha recogido idearios singulares sobre lo que significan las fronteras. Dichos idearios pueden encontrarse en diversas fuentes clásicas como los aportes de Tucídides, Nicolás Maquiavelo, Thomas Hobbes, etcétera. Allí, particularmente para la concepción de frontera, se resalta la conceptualización de *lebensraum* atribuida a Friedrich Ratzel, pero que según Matus Halas (2014) se produjo a partir de aportes de variados pensadores. De cualquier manera, el concepto en cuestión fue definido por Ratzel como la superficie geográfica necesaria para mantener viva a una especie, según su tamaño de población y modo de existencia en ese momento. En esa definición, la selección natural descrita por Charles Darwin cobraba importancia ya que el éxito se materializa en la consecución de elementos que permitan una mayor superficie geográfica, es decir, un mayor *lebensraum*.

En palabras de Woodruff Smith (1980, p. 53):

La adaptación de una especie a su entorno total conducía al éxito evolutivo y a la tendencia a la propagación. Sin impedimentos, una especie y su *lebensraum* se expandirían hasta cubrir el área de un círculo cada vez más amplio, pero en realidad la naturaleza y la dirección de la expansión estaban determinadas por la geografía de la superficie, los cambios ambientales y la confrontación con otras formas de vida. En cada uno de estos casos, se requería una mayor adaptación, y en el último caso tenía lugar la conocida lucha darwiniana por la existencia si la especie recién enfrentada requería los mismos recursos físicos. La historia de cualquier especie, incluida la del hombre, es, por tanto, la historia de sus patrones cambiantes de adaptación a su *lebensraum*. El principal medio de adaptación del hombre era la cultura, que Ratzel consideraba como tecnología, rasgos intelectuales y organización

3 Según Leffler, el NCS 68 es el documento de estrategia occidental más importante durante el periodo de la Guerra Fría.

social. Un Estado, por ejemplo, era simplemente el resultado de la adaptación de un pueblo concreto a un entorno. Por tanto, la forma que adoptaba un Estado o toda una cultura estaba condicionada por la relación con el *lebensraum* y la lucha por él. Ratzel apoyó estas conclusiones sobre los seres humanos citando lo que denominó procesos similares entre literalmente cientos de otras especies.⁴

Bajo tales principios –cuyo reconocimiento fue tan amplio que resultaron siendo la columna vertebral del discurso de la Alemania nazi–, la definición de frontera cobró un perfil particular. La frontera se equiparó al límite. Ello es, la concepción de que la frontera limita, es el punto final y define hasta dónde llega la existencia de lo propio –en este caso, del Estado propio–. Lo anterior es agravado por la necesidad –y justificación– de crecimiento territorial, que implica la reducción geográfica de un Estado más débil. A partir de dichas interpretaciones geopolíticas, y dada la primacía otorgada al realismo en las lecturas acerca de la política mundial, diversos Estados han venido definiendo sus estrategias fronterizas comprendiendo la existencia de los otros⁵ Estados como enemigos que limitan el crecimiento propio, en circunstancias que incluso pueden llegar a plantearse como una constante búsqueda por reducir y hasta hacer desaparecer al otro⁶.

Enfoques de transición

La concepción de seguridad nacional como fuente principal para entender las amenazas que, como se ha venido señalando, implican un entendimiento particular respecto de lo que significa frontera, ha venido sufriendo una serie de críticas una vez culminó la Guerra Fría. El informe sobre desarrollo humano de 1994 elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se reconoce como uno de los primeros documentos mediante los cuales se pretende virar la comprensión de la seguridad para atenderla más desde lo humano y menos desde el Estado. Tanto es así que en el documento se presenta la siguiente argumentación (p. 25):

El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente. Las superpotencias estaban trabadas en una lucha ideológica, librando una guerra fría en todo el mundo. Los países en desarrollo, que habían logrado su independencia sólo

4 Las traducciones de textos referenciados fueron realizadas por el autor de este capítulo.

5 Para discusiones centradas en la problemática que implica la diferenciación entre “otros” y “yo”, ver Todo-rov (1998), Inayatullah y Blaney (2004), y Peña-Galindo y Toca-Camargo (2021).

6 Los casos entre Israel y Palestina o Corea del Norte y Corea del Sur pueden tomarse como ejemplo de ello.

recientemente, tenían sensibilidad respecto de cualquier amenaza, real o percibida, a su frágil identidad nacional. Se dejaban de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que procuraba tener seguridad en su vida cotidiana. Para muchos, la seguridad simbolizaba la protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, el delito, el conflicto social, la represión política y los riesgos del medio ambiente. Al disiparse la penumbra de la Guerra Fría, puede verse ahora que muchos conflictos surgen dentro de los países más que entre ellos.

La invitación a transformar las lógicas con las que se venía entendiendo la seguridad implicó nuevas preguntas acerca de lo que significa una frontera. Los nuevos fenómenos en consideración resquebrajaron los límites propios del Estado-nación como entidad unitaria, para presentar problemáticas que una división geopolítica no puede contener. El hambre, las enfermedades, el desempleo, el delito, la represión política, el medio ambiente, etcétera, empezaron a ser estudiados como amenazas que se reproducen –entre otras cosas– mediante interconexiones que superan las fronteras de los Estados. Se resaltó, en esta nueva aproximación a la seguridad conocida como ‘seguridad humana’, la libertad no solo frente al miedo –que las perspectivas tradicionales atendieron desde la seguridad nacional– sino también frente a la necesidad, en cuyo análisis las fronteras estatales se hacen borrosas e incluso, para algunos autores⁷, desaparecen.

En ese sentido, desde diferentes sectores se han propiciado incentivos para relegar el respeto de las fronteras a la protección de los individuos. Principios como el de la “responsabilidad de proteger” (R2P, por sus siglas en inglés) que se caracterizan por sobreponerse a elementos como la soberanía de los Estados –factor incuestionable desde la óptica clásica de seguridad– han logrado resonancia a nivel mundial (Thakur y Weiss, 2009). Incluso dicha R2P ha llegado a ser catalogada como uno de los grandes avances a la hora de encontrar un camino concreto para abordar y prevenir las situaciones atroces contra la humanidad, otorgándole una “nueva”⁸ responsabilidad a los Estados (Staunton y Glanville, 2022).

Sin embargo, la seguridad humana también ha recibido críticas. En un principio, la pretensión fue ampliar el espectro de lo que significa seguridad, lo que implica –entre otras cosas– una reconceptualización de los fenómenos fronterizos, presentando cuestiones con mayor carácter global. Por tal motivo, desde perspectivas más convencionales se acusó a esta corriente de excederse en amplitud, es decir, de tratar un sinnúmero de problemáticas como temas de seguridad, lo que resulta en obstaculizar lecturas profundas sobre el concepto. Paralelamente, desde enfoques más recientes, la crítica a la seguridad humana

7 Por ejemplo, autores como Immanuel Wallerstein (1974; 1979; 2005) argumentan que la pobreza vivida en el tercer mundo se debe a la conexión fluida con los países del primer mundo –el autor llama a estas categorías periferia y centro, respectivamente– en la división internacional del trabajo.

8 Los autores acá citados critican el carácter novedoso de la R2P, de allí que la palabra aparezca entre comillas.

—y a las lecturas tradicionales— ha girado en torno a la construcción misma del concepto de seguridad. Tanto las aproximaciones más clásicas como la seguridad humana toman los fenómenos de seguridad como factores ya dados, sin preguntarse por el proceso mediante el cual un elemento se transforma —o no— en un problema de seguridad, lo que puede convertirse incluso en la legitimación del dominio del Norte global sobre el Sur global al priorizar unas amenazas sobre otras (Duffield, 2007).

A partir de lo anterior, pero manteniendo la consigna de superar las limitaciones acerca de la conceptualización de seguridad emanada en el contexto de la Guerra Fría, en la que las fronteras se redujeron al punto geográfico divisorio entre Estados, surgieron nuevas aproximaciones sobre dicha conceptualización respecto de la seguridad. De esa manera, emanó la securitización en la escuela de Copenhague, mediante la cual se transformó la concepción de seguridad como elemento dado —propio de las aproximaciones tradicionales desarrolladas en el contexto de la Guerra Fría y la seguridad humana— para analizarlo como un proceso (Wæver, 1995). Ese proceso —que es descrito por Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde, quienes son los autores creadores de la securitización—, consiste en que el actor securitizador —que hace parte de la élite política— identifica y atribuye una amenaza a un objeto referente particular que previamente era un asunto apolítico o una preocupación no política; posteriormente, se enarbola una narrativa que conecta amenaza y objeto, pretendiendo eliminar la amenaza; para que, finalmente, el mensaje llegue a la audiencia. Si algún sector acepta el mensaje, la securitización es efectiva y se autorizarán las medidas excepcionales. Si no se acepta el mensaje, las medidas excepcionales pretendidas no tendrán legitimidad y no se efectuará la securitización (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998).

Como se puede detallar, uno de los aportes irruptores del enfoque en cuestión radica en el lenguaje como estructurador de los fenómenos de seguridad. En palabras de Arlene Tickner (2020, p. 10):

Los discursos o actos del habla constituyen el vehículo principal mediante el cual un fenómeno específico se securitiza. Al pronunciar la palabra “seguridad”, un actor securitizador, generalmente un representante del Estado, declara que este plantea un riesgo excepcional y reclama el deber y el derecho de hacer todo lo que sea necesario para confrontar la amenaza. El “movimiento securitizador” se da entonces cuando un asunto que no se pensaba en clave de la seguridad comienza a ser referido como tal por parte de actores políticos relevantes.

El énfasis recae, entonces, en la idea de que el lenguaje no describe —la seguridad y sus fenómenos— sino que el lenguaje crea —la seguridad y sus fenómenos—⁹.

⁹ Esa premisa es el argumento central que desde la filosofía del lenguaje defienden pensadores como John Austin y Ludwig Wittgenstein, en contraposición a las ideas positivistas del Círculo de Viena. Para más sobre ese tema, ver Austin (1990).

No obstante, más allá del aporte que significó la securitización, en términos de abordar la seguridad como una construcción y no como elementos dados, también fue receptora de críticas. Desde variadas aproximaciones, pero con contundencia desde el feminismo (Hansen, 2000), se señaló la idea de que el proceso de securitización partiera exclusivamente de las élites como un vacío en los análisis acerca de lo que el concepto engloba y significa. Dar por sentado que dichas élites son el actor principal en el proceso, reduce la posibilidad de gestar lecturas críticas que cuestionen cuáles actores han gozado de la legitimidad a la hora de definir la seguridad y por qué. En ese sentido, si bien la concepción de frontera gozó de mayor diversidad, tal diversidad se mantuvo ligada a las pretensiones de las élites políticas. Es decir, por más de que el abordaje a la frontera —gracias a estas nuevas aproximaciones— trascendió del simple punto geográfico limítrofe, su alcance estuvo reducido a los elementos que desde las élites políticas optaron por incluir en las agendas nacionales.

Nuevas aproximaciones: la frontera como fenómeno complejo

Efectivamente, a partir de las críticas tanto a la seguridad humana como a la securitización —y, lógicamente, a las perspectivas más convencionales— emergieron diversos enfoques con nuevas miradas acerca de la seguridad. Dentro de estos se destacan el poscolonialismo (Bar-kawi y Laffey, 2006), interesado en señalar la marginalización de las voces no occidentales a la hora de definir los elementos de la seguridad y denunciar que dicha definición, al estar exclusivamente en manos occidentales, ubica a lo no occidental como amenaza (Said, 1995). Así mismo, la escuela de Aberystwyth (Booth, 2007), que asemeja la seguridad a estar emancipado en cuanto concibe que la seguridad se logra cuando el individuo se libera de las diversas coerciones —de variadas naturalezas— que lo aquejan. Igualmente, desde el feminismo (Hutchings, 2008) se han esgrimido críticas al carácter masculinizado con el que se ha entendido la seguridad. En definitiva, han sido numerosos los enfoques críticos que se han preocupado por revisar la manera en que se ha venido estudiando la seguridad y sus cuestiones.

Sin embargo, es la escuela de París la que se ha encargado de analizar la seguridad con un hincapié particular en los asuntos sobre frontera y sus complejidades. La mencionada escuela de París, junto con varias otras aproximaciones críticas contemporáneas, parten de ideas posestructuralistas, cuya piedra angular radica en el principio del lenguaje como constructor de realidad que también se rescata en la securitización de la escuela de Copenhague. En palabras de Columba Peoples y Nick Vaughan-Williams (2021, p. 96):

En las últimas cinco décadas, los estudiosos de la seguridad crítica, inspirados en el pensamiento posestructuralista, han puesto de relieve la política del lenguaje, la interpretación y la representación en la construcción de las nociones de peligro, amenaza e identidad en la

seguridad internacional, y han prestado especial atención a los modos de violencia y exclusión provocados por estas prácticas. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra el World Trade Center y el Pentágono [...], estos trabajos han proliferado en muchas direcciones, incluyendo el análisis de los discursos sobre el excepcionalismo y el riesgo, los debates sobre “libertad” y “seguridad”, las prácticas de seguridad como técnica de gobierno, el funcionamiento contemporáneo del poder soberano, la producción de subjetividades políticas racializadas y la cuestión de la materialidad de la seguridad. En el mismo periodo, también se ha desarrollado un enfoque de la seguridad más orientado a la sociología –a menudo relacionado con los teóricos asociados al “giro posestructural”– que sigue generando agendas de investigación vivas y estimulantes dentro de los estudios críticos de seguridad. Mientras que el posestructuralismo, en su día, se consideraba marginal para el estudio de la seguridad, ha ido adquiriendo cada vez más importancia a nivel internacional, aunque no ha estado exento de críticas.

En términos generales, el posestructuralismo es una corriente de pensamiento que engloba un gran número de autores (Fagan, 2013) preocupados por el poder inmaterial que se naturaliza mediante representaciones de ideas universalistas. En ese sentido, el interés desde el posestructuralismo radica en estudiar el lenguaje y la construcción de significados como productores de realidades que suelen naturalizarse –y en ello, universalizarse– marginalizando otras perspectivas. La lógica reside en comprender que los discursos –que no se limitan a los actos del habla, sino que trascienden a la producción de prácticas advertidas como legítimas– están dotados de la capacidad de construir subjetividades y, en ello, ejercer poder (Tickner, 2020).

Obviamente, el lenguaje resulta ser un punto central para los análisis posestructuralistas, por lo que tanto Austin como Wittgenstein –autores referenciados previamente– reaparecen con fuerza. Junto a esos pensadores se rescatan los aportes de otros cuantos como, por ejemplo, el lingüista, semiólogo y filósofo suizo de mediados del siglo XIX Ferdinand de Saussure (1916)¹⁰, quien plantea una separación entre significante –sonido que se genera– y significado –la idea del objeto al que se referencia con el significante–, en la que tal significado cobra sentido dado que es diferente a otros en la estructura de la lengua. Por su lado, Jacques Derrida parte de la diferencia del significado expuesta por Saussure, pero desarrolla la (in) estabilidad que le otorga el pensador suizo. Para Derrida (2018), los significados son menos concretos, puesto que pueden variar según los contextos e interpretaciones.

La carencia de precisión que Derrida encuentra en los significados es lo que, según el autor, llevó a Occidente a propiciar binarios, ya que estos dotaban de mayor estabilidad a la estructura lingüística (Attell, 2009). No obstante, tales binarios, sustenta el filósofo francés, son

10 Su famoso texto *Curso de lingüística general* fue recopilado y publicado por algunos de sus estudiantes después de su muerte.

presentados jerárquicamente, lo que significa que por más que un término dependa de otro para su misma existencia, uno de los dos va a gozar de un estatus superior. De hecho, más allá de la supremacía, el término que reviste de superioridad depende de su ‘opuesto’ marginalizado. Lo anterior se traduce en implicaciones éticas y políticas (Peoples y Vaughan-Williams, 2021), sobre todo por la identidad creada para los agentes definidos –en binarios– como inferiores tras la normalización y aceptación de algunas conductas en detrimento de otras (Butler, 2004). En ese marco, la seguridad se entiende como un proceso discursivo en el que, dentro de otras cosas, se le da una identidad particular, diferenciada e inferior –sobre todo desde la perspectiva del Norte global– al agente que las fronteras delimitan como exterior, pero esto se hace también para que lo propio –intrafronterizo– tenga sentido.

Además de Saussure y Derrida, Michel Foucault resulta fundamental para los estudios posestructurales sobre la seguridad (Bonditti, 2017; Aradau y Neal, 2018). El filósofo, historiador, sociólogo y psicólogo francés, también atendió el problema de las normalizaciones. Según él (2014, p. 82), la “verdad” depende del contexto social, económico e histórico, así que lo que se forma son regímenes de verdad en los que lo que se considera cierto no lo es en sí mismo, sino por una aceptación y validación externa determinada por relaciones de saber y poder, en donde los discursos –entendidos como una serie de prácticas y representaciones de poder– juegan un papel predominante. En ese sentido, en Occidente, dada la modernidad, se han establecido regímenes de verdad sustentados en la ciencia –precisamente, ciencia occidental– que han terminado por definir la identidad propia de cada individuo y lo han convertido en un sujeto obediente (Lorenzini, 2016). La propuesta desde Foucault radica, entonces, en develar los elementos subyugados en el régimen de verdad dominante que, en términos de seguridad, implicaría formas alternativas de abordar conceptos como el de las fronteras.

A partir de los aportes señalados, el posestructuralismo sirvió de fuente para análisis propios de las relaciones internacionales y la seguridad. Académicos como Richard Ashley (1981; 1984), James Der Derian (1989; Der Derian y Shapiro, 1989), Simon Dalby (1988) y R. B. J. Walker (1993) se encargaron de vincular las aproximaciones posestructuralistas a la disciplina. Principalmente, las críticas se dirigieron a los enunciados del realismo estructural –teoría central para la comprensión de las fronteras desde la mirada tradicional expuesta anteriormente–, para demostrar el uso de dicotomías que pretendieron dar cuenta de un sistema internacional inmutable. Bajo ese orden de ideas, el posestructuralismo sirvió para redefinir las lógicas con las que las fronteras se habían venido abordando.

Poco tiempo después de la finalización de la Guerra Fría, David Campbell publicó el texto *Writing security: United States foreign policy and the politics of identity* (1992) en el que resalta, desde el posestructuralismo, el papel de la diferencia en la construcción de identidades y la construcción del riesgo o el peligro a partir de ello. Para Campbell, la diferencia se ha convertido en un asunto ineludible en los procesos mediante los que se configuran las

identidades y allí las fronteras cumplen un rol determinante, ya que sirven para definir un 'interior' gracias a la contraposición de un 'exterior', lo que se resume en la creación de un 'yo' compuesto por la creación de un 'otro' diferente. En ese entramado, adicionalmente, se construyen las nociones de peligro según las identidades que se establezcan sobre 'otros' diferentes. Campbell, en el libro reseñado, realizó un estudio sobre cómo Estados Unidos, en su rol dominante, ha sido capaz de configurar a nivel mundial distintas identidades de 'otros' para definirlos como peligrosos —entendiendo que el peligro es de diversas naturalezas—.

A partir de lo anterior, durante la Guerra Fría tanto el comunismo como la Unión Soviética se asociaron a la categoría de peligro. En ese sentido, fenómenos locales que no tenían mayor relación con el bloque antagonista, como el desempleo, las demandas de los movimientos sociales y los bajos salarios se equipararon a las amenazas reconocidas en el exterior para deslegitimarlos bajo el señalamiento de 'rojos', 'sucios', 'subversivos', 'extranjeros', etcétera. Las amenazas a la seguridad y la seguridad misma, entonces, más que elementos dados son una construcción en la que el discurso juega un rol fundamental, tal y como se argumentó desde la escuela de Copenhague con la securitización, pero en este caso —dentro de otras cosas— de una manera más descentralizada y con una concentración particular acerca de lo que significa ser un 'otro' reproducido por ideas de frontera.

En consonancia con la propuesta crítica de Campbell, el autor R. B. J. Walker también hace un aporte significativo al tema puntual de las fronteras en el estudio de la seguridad desde el posestructuralismo. Peoples y Vaughan-Williams (2021, p. 103) lo resumen de la siguiente manera:

En su obra *Inside/Outside: International Relations as Political Theory* (1993), R.B.J. Walker sostiene que las teorías de las relaciones internacionales son menos interesantes por los análisis que proporcionan que como reflejo de las formas en que intentamos dar sentido —e intentamos resolver— los misterios de la existencia humana. En el centro de estos intentos de resolución en la teoría de las relaciones internacionales se encuentra el concepto de soberanía. Para Walker, la soberanía no es un hecho natural. Más bien, es una construcción histórica que surgió en el siglo XVII como un principio para organizarnos políticamente. En concreto, resuelve la paradoja de nuestra doble identidad, como ciudadanos de una humanidad común universal y como ciudadanos de estados nacionales particulares. El principio de soberanía, según Walker, se basa en una distinción espacial y temporal entre el interior y el exterior. Espacialmente, se traza una línea entre el interior de la comunidad política, asociada a la seguridad y la amistad, por un lado, y el exterior de lo internacional, asociado a la anarquía, la inseguridad y la enemistad, por otro. Temporalmente, esta demarcación proporciona la condición de posibilidad para las aspiraciones hacia la justicia, la democracia y el "progreso" dentro de los límites del Estado, en comparación con la perspectiva inmutable del conflicto, la barbarie y la guerra entre Estados. A través de diferentes prácticas discursivas, por ejemplo, en el ámbito de la política exterior y el derecho internacional, se reproduce la

dicotomía dentro/fuera, creando así el efecto de la soberanía y la sensación de estabilidad. Según Walker, las teorías convencionales de las RR. II. se basan en esta lógica de dentro/fuera, pero no la reconocen, lo que sirve para rearmar los límites de la imaginación política moderna.

Por su parte, William Walters (2006) se encargó de traer los argumentos de Foucault para el estudio de las fronteras como un tema de seguridad. Walters aduce que Foucault es útil para abordar el gobierno de las fronteras en términos no estructurales o institucionales limitados a la idea de Estado, que son propios de las aproximaciones convencionales, sino desde prácticas, esquemas y espacios concretos. En ese sentido, y en concordancia con el análisis realizado por Walker, la centralidad en el abordaje de las fronteras no recae en los territorios controlados por los Estados que reclaman su soberanía, sino por los regímenes de movilidad que se gestan sobre ellas, las formas de comprender la libertad y sus restricciones como, por ejemplo, se da en las políticas de visados (Bigo, 2017). La contribución desde Foucault se encuentra en las formas de gobierno modernas que trascienden tanto la prohibición directa, como el disciplinamiento de los cuerpos, para concentrarse en la producción de libertades. El movimiento transfronterizo resulta ser una de esas libertades producidas que invita a pensar en el control sobre 'dejar pasar' como una nueva herramienta marginalizante para quienes no cumplen con estándares particulares impuestos, normalizados y universalizados.

Bajo esa línea, Didier Bigo (2008) reconceptualiza las fronteras. El autor se aleja de la división tradicional que delimita un orden interno establecido bajo términos hobbesianos, en el que el control y uso legítimo de la fuerza recae sobre las instituciones estatales –allí se consolida un modelo en el que la figura de la policía cumple un papel particular y fundamental– y un orden internacional caracterizado por la anarquía, en el que se resalta el equilibrio de poder de los ejércitos (Mearsheimer, 2001). Bigo se refiere, entonces, a una deconstrucción –en términos de Derrida– del concepto de frontera, en el que instituciones gubernamentales y no gubernamentales, policía, ejército, profesionales privados, conforman un gremio transnacional de burócratas, en un campo globalizado, que trastoca las lógicas adentro/afuera, para establecer ciudadanos mundiales normalizados y –con ello– otros identificados como anormales. Lo anterior, según el autor, se materializó con contundencia después del 11 de septiembre de 2001, cuando los actores de seguridad comenzaron a infundir inseguridades como técnicas de gobierno. Así, los regímenes liberales logran justificar y hacer ver como necesarias ciertas medidas antiliberales, sobre todo en la contención de extranjeros que no cumplan con el estándar de ciudadano 'normal'.

En su explicación, Bigo subraya que la seguridad siempre tiene que ver con el sacrificio, en cuanto la seguridad de algunos implica necesariamente la inseguridad de otros. Por tal motivo, seguridad e inseguridad no son polos opuestos, pero sí elementos interdependientes sobre los cuales no se puede esperar la eliminación absoluta de alguno. En ese sentido, la deconstrucción de las fronteras presenta una nueva dicotomía sustentada en la globalización, en la

que la diferencia ya no se da entre interno/externo, sino entre ciudadano normal –que puede provenir de varias partes del mundo, pero que se encarna mayoritariamente en el hombre occidental– y anormal. Ello implica repensar las fronteras en cuestiones de seguridad, tal y como se viene haciendo con otros fenómenos como la violencia (Chenoweth y Lawrence, 2010; Jara Marlés y Reyes Guzmán, 2017), la paz (Hinton, Shani y Alberg, 2019; Ware y Ware, 2022), la guerra (Mcsorley, 2015), etcétera.

Así las cosas, esta nueva conceptualización de frontera se aparta tanto de las miradas más tradicionales como de la securitización, para llamar la atención sobre fenómenos vigentes que no gozan de la atención suficiente, lo que termina por reproducir efectos nocivos hacia algunos seres humanos. Frente a la securitización, invita no a pensar en la producción de seguridad sino en las inseguridades que el discurso securitizador crea. Es decir, se trata de una propuesta ‘insecurizadora’ que pretende dar cuenta de los daños causados en el proceso. Respecto de las lecturas más convencionales, se distancia del Estado-centrismo para darle prioridad a una gama más amplia de actores –y de manera mucho más fluida– sobre los que el mismo Estado y también los actores de la sociedad civil pueden llegar a ser fabricantes de inseguridad. La pregunta por atender, entonces, no gira en torno a un elemento dado, sino que se puede plantar como ¿quién está produciendo discursos de seguridad –que por la naturaleza misma del fenómeno repercuten en inseguridad–, hacia quién, con qué consecuencias?

En palabras de Tickner (2020, p. 13):

En el periodo posterior a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, los estados de excepción han sido otro de los tópicos de mayor atención posestructuralista. Basándose en los análisis de Giorgio Agamben¹¹ se ha buscado mostrar cómo los estados de excepción se han vuelto la norma en el mundo contemporáneo para hacer frente a distintos retos de seguridad. Estos consisten en la generación de discursos y narrativas por parte de autoridades estatales que ponen a distintos grupos humanos en una situación de indeterminación en relación con la normativa internacional y nacional [...]. Ejemplo de ello son los centros de detención como Guantánamo y los campamentos de refugiados que han aparecido en toda Europa, en los cuales tanto prisioneros acusados de terrorismo como migrantes carecen de estatus político y legal. Empero, los presos políticos, desaparecidos, víctimas de tortura y desposeídos evidencian la misma condición de indeterminación y ambigüedad. Agamben describe estas situaciones en términos de nuda vida (*bare life*) o una forma de vida reducida a su simple hecho biológico sin consideración alguna de su calidad.

Las condiciones de nuda vida que referencia Tickner de Agamben no suelen ser tan recurrentes en el Norte global, más allá de su creciente exposición desde los atentados de septiembre

11 La autora cita puntualmente: (Agamben, 1998).

de 2001. No obstante, las condiciones de los Estados del Sur global, en donde sobresalen las carencias institucionales y pululan nudas vidas, hacen de esas zonas unas que requieren aproximaciones particulares para ser estudiadas. Sobre ello, resulta necesario no perder de vista que, si bien Agamben se centra en los discursos y narrativas de agentes estatales para describir la producción de nudas vidas, las complejidades propias del Sur global invitan a pensar en que tal creación se da desde una gran diversidad de actores, incluso –en algunos casos– combatidos por el mismo Estado.

De cualquier manera, lo que salta a la vista es la necesidad de generar lecturas acordes a las realidades del Sur global, ya que tales regiones se suelen analizar con los enfoques desarrollados en el Norte que no terminan por ser propicios (Neuman, 1998; Ayoob, 2019). Tal es el caso para los temas de frontera en el ámbito de seguridad, en los que los enfoques convencionales vienen gozando de centralidad. De allí la importancia de cambiar de paradigma a la hora de estudiar las fronteras y sus implicaciones en seguridad en países como Colombia, para priorizar enfoques como los posestructuralistas que dan cuenta de fenómenos propios de tal país¹².

Seguridad de fronteras en Colombia

En Colombia, las fronteras se han entendido desde los prismas más convencionales. Tanto es así que en un estudio realizado por Oscar David Melo Estrada y Ángela María Hernández Moreno (2020), se proponen dos modelos posibles sobre el manejo de las fronteras en el tema de migración¹³. El primero de dichos modelos es la gobernabilidad migratoria, en el que se hace referencia a una lógica centrada en el Estado, la cual responde a los supuestos enarbolados desde las aproximaciones convencionales de frontera. Por su parte, el segundo modelo es la gobernanza migratoria, representada en una multiplicidad de actores de la sociedad civil, del mercado y públicos, irruptora del Estado-centrismo y de visión más compleja. Sin embargo, más allá de la irrupción reseñada, no se trata de un modelo que pueda asemejarse a los postulados posestructurales del estudio de la frontera, sino que a lo sumo encontrará coincidencias con la aproximación de la seguridad humana.

Lo que resulta más llamativo de la investigación de Melo Estrada y Hernández Moreno es que frente a un par de modelos de corte tradicional para entender la frontera, concluyen que Colombia ha priorizado el menos convencional de los dos –gobernanza migratoria–,

12 Sobre Colombia ya se han adelantado trabajos que indagan acerca de las particularidades de los fenómenos gestados en dicho país, sobre todo en temas de construcción de paz y manejo de violencia (Jara Marlés y Reyes Guzmán, 2017; Medina y Özmen, 2020).

13 El texto en cuestión aborda de manera puntual la migración venezolana.

pero lo hace no por actualizar las medidas en búsqueda de responder a problemas propios y vigentes del país, sino por la incapacidad de efectuar el primero. En su explicación, los autores argumentan que el desuso de la gobernabilidad migratoria se debe a las debilidades institucionales del país. Por más de que Colombia tiene experiencia con procesos de migración, dicha experiencia radica en migración interna –ya que hay un fenómeno recurrente de desplazamiento internado forzado (Camargo, Sampayo, Peña-Galindo, Escobedo, Carriazo y Feged-Rivadeneira, 2020)–, mientras que en las dinámicas actuales de migración venezolana sale a relucir aquella debilidad institucional, que resulta, entonces, respondida desde el modelo de gobernanza migratoria. En ese sentido, las denuncias enarboladas desde el posestructuralismo –materializadas en los argumentos de la escuela de París– no recaen de manera exclusiva sobre el aparato estatal y sus instrumentos, sino también en una multiplicidad de actores legales e ilegales.

En la actualidad, tal y como ocurre con el trabajo de Melo Estrada y Hernández Moreno, las relaciones con Venezuela y especialmente la migración hacia Colombia han revestido gran importancia dentro de los análisis sobre frontera en el segundo de esos países. Este fenómeno, atendido desde los análisis convencionales de frontera, termina por reproducir violencias estructurales que miradas posestructuralistas denuncian. Así que, a simple vista, se hace evidente la necesidad de virar hacia nuevos enfoques. Sin embargo, a pesar de lo evidente de la situación, Colombia –sobre todo desde el ámbito académico– parece enfrascada en modelos obsoletos que, como se subrayó previamente, no solo no responden a las especificidades del país, sino que además reproducen violencias propias de los ejercicios de otredad y de marginalización.

Muestra de la falta de recursos novedosos y del enfrascamiento en miradas obsoletas que, en últimas, lejos de solucionar las problemáticas resulta reproduciéndolas, es el señalamiento que Viviana García Pinzón y Jorge Mantilla (2021, p. 266) realizan:

En el marco de la tensa relación bilateral, acciones como el cierre de fronteras y los bloqueos al flujo transnacional de bienes y personas forman parte del repertorio de herramientas empleadas por los gobiernos nacionales. Es así como, en una decisión que sigue vigente, el gobierno bolivariano de Venezuela decidió cerrar la frontera en una supuesta maniobra de seguridad nacional contra los paramilitares colombianos y las bandas de contrabandistas en 2015. El control fronterizo por parte del Estado venezolano tuvo un impacto marginal en la disuasión de la inmigración irregular y la dinámica delictiva. Por el contrario, contribuyó a canalizar aún más los flujos de personas y mercancías a través de vías ilegales controladas por grupos armados no estatales. Estos grupos, a su vez, aprovecharon la oportunidad para reforzar su poder de regulación de las actividades transfronterizas y de control sobre la población migrante; todo ello con efectos directos y profundos sobre las prácticas socioespaciales y la (re)producción de la frontera.

La implicación del crimen organizado en las prácticas fronterizas y las complejidades de su relación con las particularidades espaciales de las tierras fronterizas son aspectos que siguen siendo poco explorados. Por un lado, las tierras fronterizas han sido marginales en la literatura sobre el crimen organizado. Las perspectivas canónicas plantean que los grupos de delincuencia organizada –GDO– erosionan las fronteras, amenazan al Estado y ponen en juego la soberanía territorial, por lo que deben considerarse una amenaza global para el orden mundial contemporáneo [...]. Por el contrario, otras investigaciones han demostrado que los GDO y otros actores armados no estatales, como las redes de contrabando, pueden desempeñar un papel clave en el proceso de construcción del Estado y en las capacidades de gobernanza a través de las fronteras [...], o incluso ser considerados proveedores de servicios dignos de confianza por quienes viven de los mercados ilegales [...]. A pesar de los avances en el análisis de la delincuencia organizada en los contextos de las zonas fronterizas, esta corriente de estudios carece de herramientas para teorizar sobre el análisis del espacio y las fronteras.

En esos marcos, la preocupación limitada al tema de seguridad nacional ha ganado la mayor atención. Así lo dejan ver Cipriano Peña Chivatá, Paola Alexandra Sierra-Zamora y Juan Carlos Hoyos Rojas (2019), al advertir que las fronteras se han convertido en un campo de acción para el terrorismo y el narcotráfico, lo que ha configurado a los espacios limítrofes como nichos para las nuevas amenazas que atentan contra la soberanía, el territorio y la seguridad del Estado. Los autores señalan que los procesos descritos se sufren en la actualidad, sobre todo, en la frontera que Colombia tiene con Venezuela, e invitan al uso de instrumentos de poder y defensa nacional para enfrentarlos. En su estudio, toman un fenómeno tan complejo, diverso y heterogéneo, y lo limitan a la visión Estado-céntrica, habitual en las miradas tradicionales, incluyendo un panorama descalificador hacia los gobiernos de izquierda a los que acusan de ejecutar políticas en búsqueda de la desestabilización.

Lo anterior no es más que una mirada obsoleta y reproductora de violencias sobre cuerpos marginalizados que se categorizan como ‘otros’ diferentes e inferiores, sustentada en el contexto de la Guerra Fría, pero traída a la actualidad bajo discursos encasillados en la priorización de la seguridad nacional. Los autores comprenden al migrante como el individuo ‘otro’ –ajeno al ciudadano colombiano– que implica la inestabilidad misma y la problemática social fronteriza, incluso señalan que desde Caracas se gestan estrategias de adoctrinamiento ideológico de comunidades indígenas, en lo que se revitaliza la idea de un ‘otro’ inferior que, por más de no ser de nacionalidad diferente, se caracteriza como ajeno por no cumplir con el estándar de ser humano establecido. La fiscalización de la frontera, entonces, se hace fluida, se aleja del espacio geográfico estático y se usa como fuente de marginalización y violencia sobre individuos perfilados como ‘otros’. Más delicado aún, la respuesta que Peña Chivatá, Sierra-Zamora y Hoyos Rojas instan, se encamina a fortalecer el poder material para enfrentar las amenazas surgidas de los procesos migratorios. La dificultad en ese aspecto radica en

que dichas amenazas corresponden a la visión limitada previamente descrita, pero agudizan la inseguridad sobre ciudadanos que Bigo cataloga como anormalizados¹⁴.

El trabajo referenciado es tan solo una muestra de una perspectiva dominante en el abordaje de las fronteras en Colombia. Tanto desde la academia, como desde el sector político, la primacía de la visión hobbesiana de la seguridad nacional ha implicado discursos y medidas que producen “insecuritización” sobre seres humanos ya marginalizados –migrantes, indígenas, etcétera–. Desde la Política de Defensa y Seguridad Nacional de Colombia de 2019 se hace evidente la situación. Dicha política indica que “se busca preservar y potenciar los intereses nacionales ante actores foráneos, al tiempo que promover la cohesión de la sociedad colombiana”¹⁵ (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, p. 5); los apartados subrayados dan cuenta del enemigo extranjero, es decir, del otro peligroso que no hace parte de la sociedad colombiana, sobre el que se crea una nueva frontera para presentarlo como diferente, anormal y enemigo. No obstante, es necesario resaltar que la crítica no invita a eliminar las acciones de seguridad desarrolladas en la frontera, sino a complejizar su abordaje para evitar reproducir otras problemáticas.

Para retomar el punto crítico, Mauricio Palma-Gutiérrez (2021) evidencia cómo –en el periodo 2015 a 2018– el discurso oficial en Colombia respecto de la migración venezolana se gestó en tres pilares relacionados entre ellos. El primero fue mostrar la dinámica migratoria como una actividad precaria, para lo que resultó importante el uso de imágenes de mujeres, viejos, niños y niñas en condición de absoluta vulnerabilidad. El segundo –central para los argumentos del presente capítulo– se trató de la irregularización del migrante venezolano, que lo estableció como sujeto de vigilancia y control. Finalmente, el tercero se gestó en los discursos de generosidad por parte del Estado colombiano. La irregularización expuesta en el segundo pilar es el ejercicio que el posestructuralismo invita a estudiar en detalle –sobre todo desde los debates académicos–, para dar cuenta de la violencia habitualmente ignorada a la hora de pensar en frontera.

Conclusión y recomendaciones

En Colombia, el abordaje al tema de frontera, en términos de seguridad, se ha llevado a cabo desde miradas tradicionales en las que se ha priorizado la lógica de seguridad nacional. La concentración en la defensa del Estado ha guiado a que, tanto desde análisis académicos, como desde políticas gubernamentales y relaciones de la sociedad, se construyan imaginarios

14 Si bien Bigo no emplea el término “anormalizado”, sí describe la construcción de una dicotomía entre normales y anormales –atendida anteriormente en este escrito–. Así que, al ser una construcción, no es problemático referirse a ese ámbito de la dicotomía en cuestión como una dinámica que anormaliza.

15 Subrayado por el autor de este capítulo.

particulares sobre algunos seres humanos, que terminan por producir el efecto contrario al buscado: incrementar su inseguridad. Se trata de procesos de anormalización, en los que se identifica a un otro como peligroso y sobre el cual –en aras de mantener la seguridad propia– deben recaer la vigilancia y el castigo del aparato estatal o de las acciones tradicionalmente conocidas como ‘justicia a mano propia’, auspiciado por la burocracia de seguridad que explica Bigo. La comprensión convencional de frontera termina por desnaturalizar a todo aquel que se considere diferente, incluso si es connacional –tal como se vio en el artículo de Peña Chivatá, Sierra-Zamora y Hoyos Rojas con los indígenas, pero incluso hacia miembros de la fuerza pública– pues la seguridad pasa a entenderse como la protección de quienes comparten unos valores y responden a una forma de ser y estar en el mundo que goza de legitimidad. Quienes viven sin dicha legitimidad son –en términos de Bigo– sacrificados.

Con lo anterior en mente, se hace necesario un cambio de paradigma. Ello implica que desde la academia se gesten debates acerca de la frontera a partir de ópticas vigentes, que permitan dar cuenta de las problemáticas y los daños que los enfoques convencionales reproducen, pero además que posibiliten nuevas lecturas, menos trasgresoras, del mismo concepto para la formulación de políticas con un componente ético.

La recomendación puntal dirigida a los académicos es, entonces, renovar los lentes analíticos para el estudio de la frontera puesto que, tal y como evidencia la investigación realizada por Palma-Gutiérrez, al estudiar la cuestión fronteriza desde aproximaciones posestructurales, surgen nuevos elementos a ser atendidos, como lo es el control político de los cuerpos.

En segunda instancia, la recomendación recae en la sociedad en general, para salir del enfrascamiento en la seguridad nacional, puesto que en Colombia –para presentarlo en contraposición con los argumentos de la securitización– no solo las élites han securitizado exclusivamente desde la otredad, lo que resulta en el proceso de anormalización denunciado. En definitiva, abordar la frontera de manera dinámica, fluida y compleja, será el primer paso para resolver los problemas que el entendimiento convencional del concepto –sustentado en la lógica de seguridad nacional– crea.

Referencias

- Agamben, G. (1998). *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford: Stanford University Press.
- Aradau, C. y Neal, A. (2018). Introduction. En *Foucault and security studies: Beyond biopolitics?*, colección virtual de Security Dialogue (pp. 1-7). Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/page/sdi/collections/virtual-collections/foucault-security-studies>
- Ashley, R. (1981). Political Realism and Human Interests. *International Studies Quarterly*, 25(2), 204-236.
- Ashley, R. (1984). The Poverty of Neorealism. *International Organization*, 38(2), 225-286.
- Attell, K. (2009). An Esoteric Dossier: Agamben and Derrida Read Saussure. *ELH*, 76(4), 821-846.
- Austin, J. (1990). *Cómo hacer cosas con palabras*. Barcelona: Paidós.
- Ayoob, M. (2019). Subaltern realism meets the Arab world. En S. Akbarzadeh (Ed.), *Routledge Handbook of International Relations in the Middle East* (pp. 59-68). Londres: Routledge.
- Baldwin, D. (1995). Security Studies and the End of the Cold War. *World Politics*, 48(1), 117-141.
- Banks, M. (1985). Where we are now. *Review of International Studies*, 11(3), 215-233.
- Barkawi, T. y Laffey, M. (2006). The postcolonial moment in security studies. *Review of International Studies*, 32(2), 329-352. doi:10.1017/S0260210506007054
- Bigo, D. (2008). Globalised (In)Security: The Field and the Ban-Opticon. En D. Bigo y A. Tsoukala (Eds.), *Terror, Insecurity and Liberty: Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11* (pp. 20-58). Londres: Routledge.
- Bigo, D. (2017). Michel Foucault and International Relations: Cannibal Relations. En P. Bonditti; D. Bigo y F. Gros (Eds.), *Foucault and the Modern International: Silences and Legacies for the Study of World Politics* (pp. 33-56). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Bonditti, P. (2017). Introduction: The International as an Object for Thought. En P. Bonditti; D. Bigo y F. Gros (Eds.), *Foucault and the Modern International. Silences and Legacies for the Study of World Politics* (pp. 1-12). Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Booth, K. (2007). *Theory of World Security*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Butler, J. (2004). *Undoing Gender*. Nueva York: Routledge.
- Buzan, B. (1997). Rethinking Security after the Cold War. *Cooperation and Conflict*, 32(5), 5-28.
- Buzan, B. y Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B.; Wæver, O. y de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Camargo, G.; Sampayo, A. M.; Peña-Galindo, A.; Escobedo, E.; Carriazo, F. y Feged-Rivadeneira, A. (2020). Exploring the dynamics of migration, armed conflict, urbanization, and anthropogenic change in Colombia. *Plos One*, 15(11), 1-18. Recuperado de: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0242266>
- Campbell, D. (1992). *Writing security: United States foreign policy and the politics of identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Chenoweth, E. y Lawrence, A. (2010). *Rethinking violence: states and non-state actors in conflict*. Cambridge: MIT press.
- Dalby, S. (1988). Geopolitical Discourse: The Soviet Union as other. *Alternatives*, 13(4), 415-442. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/030437548801300401>
- Der Derian, J. (1989). *The boundaries of knowledge and power in international relations*. Lanham: Lexington Books.
- Der Derian, J. y Shapiro, M. (1989). *International/intertextual relations: postmodern readings of world politics*. Lanham: Lexington Books.
- Derrida, J. (2018). La fenomenología y la clausura de la metafísica: introducción al pensamiento de Husserl. *Investigaciones fenomenológicas: Anuario de la Sociedad Española de Fenomenología*, (15), 167-186.
- Duffield, M. (2007). *Development, Security and Unending War: Governing the World of Peoples*. Londres: Polity.
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico*. Buenos Aires: Planeta.
- Fagan, M. (2013). *Ethics and Politics After Poststructuralism: Levinas, Derrida and Nancy*. Edimburgo: Edinburgh University Press.

- Foucault, M. (2014). *On the Government of the Living: Lectures at the Collège de France, 1979-1980*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- García Pinzón, V. y Mantilla, J. (2021). Contested borders: organized crime, governance, and bordering practices in Colombia-Venezuela borderlands. *Trends in Organized Crime*, 24, 265-281.
- Guzzini, S. (2002). *Realism in International Relations and International Political Economy. The continuing story of a death foretold*. Londres: Routledge.
- Halas, M. (2014). Searching for the Perfect Footnote: Friedrich Ratzel and the Others at the Roots of Lebensraum. *Geopolitics*, 19(1), 1-18. doi:10.1080/14650045.2013.780036
- Hansen, L. (2000). The Little Mermaid's silent security dilemma and the absence of gender in the Copenhagen School. *Millennium*, 29(2), 285-306.
- Hinton, A. L.; Shani, G. y Alberg, J. (2019). *Rethinking Peace: Discourse, Memory, Translation, and Dialogue*. Londres: Rowman & Littlefield.
- Hoffmann, S. (1991). *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Hough, P. (2004). *Understanding Global Security*. Londres: Routledge.
- Hutchings, K. (2008). Making sense of masculinity and war. *Men and Masculinities*, 10(4), 389-404.
- Inayatullah, N. y Blaney, D. L. (2004). *International Relations and the Problem of Difference*. Londres: Routledge.
- Jara Marlés, D. y Reyes Guzmán, S. (2017). Conflicto, Estado y sujeto: otra hermenéutica de la violencia. *Criterios*, 10(1), 57-78. Recuperado de: <https://doi.org/10.21500/20115733.3077>
- Kennan, J. F. (1947). The Sources of Soviet Conduct. *Foreign Affairs*, 25(4), 566-582.
- Knutsen, T. (2018). The Origins of International Relations: Idealists, Administrators and the Institutionalization of a New Science. En A. Gofas; I. Hamati-Ataya y N. Onuf (Eds), *The Sage Handbook of History, Philosophy and Sociology of International Relations* (pp. 193-207). Londres: SAGE.
- Krippendorf, E. (1987). The dominance of American approaches in international relations. *Millennium: Journal of International Studies*, 16(2), 207-214.
- Kwon, H. (2010). *The other Cold War*. Nueva York: Columbia University Press.

- Leffler, M. (2003). 9/11 and the past and future of American foreign policy. *International Affairs*, 79(5), 1045-1063.
- Lorenzini, D. (2016). Foucault, Regimes of Truth and the Making of the Subject. En L. Cremonesi; O. Irrera; D. Lorenzini y M. Tazzioli (Eds.), *Foucault and the Making of Subjects* (pp. 63-75). Londres: Rowman & Littlefield Publishers.
- Mcorley, K. (2015). Rethinking War and the Body. En K. Mcorley (Ed.), *War and the Body: Militarisation, Practice and Experience* (pp. 233-244). Abingdon: Routledge.
- Mearsheimer, J. (2001). *The tragedy of great power politics*. Nueva York: WW Norton & Company.
- Medina, N. D. y Özmen, Y. P. (2020). Conflict and violence in Colombia: The breaking points in the peace process with the FARC. *Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi*, 3(2), 113-135. Recuperado de: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/tsbder/issue/56775/794302>
- Melo Estrada, O. D. y Hernández Moreno, Á. M. (2020). Migraciones de venezolanos a Bogotá (2015-2018): Disociación entre un modelo de gobernabilidad y gobernanza migratoria. En J. Rincón Ríos y C. F. Rúa Delgado (comps.), *Cargando la esperanza. Análisis de casos de la inmigración venezolana* (pp. 189-234). Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2019). *Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Bogotá: Ministerio de Defensa.
- Neuman, S. (1998). International Relations Theory and the Third World: An Oxymoron? En S. Neuman (Ed.), *International Relations Theory and the Third World* (pp. 1-29). Nueva York: St. Martin's Press.
- Palma-Gutiérrez, M. (2021). The Politics of Generosity. Colombian Official Discourse towards Migration from Venezuela, 2015-2018. *Colombia Internacional*, 106, 29-56. Recuperado de: <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.02>
- Peña Chivatá, C.; Sierra-Zamora, P. A. y Hoyos Rojas, J. C. (2019). La política de fronteras de Colombia ante las nuevas amenazas de seguridad y defensa. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(28), 773-795. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.473>
- Peña-Galindo, A. y Toca-Camargo, A. (2021). Inserción homogénea: Constitución de 1991 e inclusión indígena. En J. Wilches-Tinjacá y O. Chaparro-Rojas (Eds.), *30 años de la Constitución de 1991*, tomo 3 (pp. 149-164). Bogotá: Politécnico Grancolombiano.

- Peoples, C. y Vaughan-Williams, N. (2021). *Critical Security Studies. An Introduction*. Nueva York y Londres: Routledge.
- PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo]. (1994). *Informe sobre desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.
- Said, E. (1995). *Orientalism*. Nueva York: Penguin Books.
- Saussure, F. (1916). *Course in General Linguistics* (traducido por C. Bally). París: Open Court.
- Smith, W. (1980). Friedrich Ratzel and the Origins of Lebensraum. *German Studies Review*, 3(1), 51-68.
- Staunton, E. y Glanville, L. (2022). Selling the Responsibility to Protect: The False Novelty but Real Impact of a Norm. *International Studies Review*, 24(3). Recuperado de: <https://academic.oup.com/isr/article-abstract/24/3/viac014/6588671?redirectedFrom=fulltext>
- Thakur, R. y Weiss, T. (2009). R2P: From Idea to Norm and Action? *Global Responsibility to Protect*, 22-53. Recuperado de: <https://doi.org/10.1163/187598409X405460>
- Tickner, A. (2020). El concepto de la seguridad: aportes críticos. *Documento de análisis FESCOL*. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16914.pdf>
- Todorov, T. (1998). *La Conquista de América. El problema del otro*. México D.F.: Siglo XXI.
- Trachtenberg, M. (1989). Strategic Thought in America, 1952-1966. *Political Science Quarterly*, 104(2), 301-334.
- Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. En R. Lipschutz (Ed.), *On Security* (pp. 46-86). Nueva York: Columbia University Press.
- Wæver, O. (2012). Aberystwyth, Paris, Copenhagen. The Europeanness of new “schools” of security theory in an American field. En A. Tickner y D. Blaney (Eds.), *Thinking International Relations Differently* (pp. 48-71). Nueva York: Routledge.
- Walker, R. B. J. (1993). *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallerstein, I. (1974). *The modern world-system: Capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century*. Nueva York: Academic Press.

- Wallerstein, I. (1979). *The capitalist world-economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallerstein, I. (1996). *Abrir las ciencias sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. México D.F.: Siglo XXI.
- Walters, W. (2006). Border/control. *European Journal of Social Theory*, 9(2), 187-203.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.
- Waltz, K. (2001). *Man, the state, and war: A theoretical analysis*. Nueva York: Columbia University Press.
- Ware, A. y Ware, V.-A. (2022). Everyday peace: rethinking typologies of social practice and local agency. *Peacebuilding*, 10(3), 222-241. doi:10.1080/21647259.2021.1997387

Grupos armados ilegales posdesmovilización de las FARC-EP: un análisis desde la propuesta teórica de los *spoilers* de Stedman y el concepto de gobernanza para la seguridad

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.17>

Diego Eduardo Davila Benavides*

Introducción

El 24 de noviembre del año 2016, el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) firmaron el Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Dicho acuerdo recoge acciones y compromisos de las partes en seis puntos: reforma rural integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, acuerdo general sobre las víctimas del conflicto e implementación, verificación y refrendación. En particular, el tercer punto del Acuerdo Final de Paz recoge los compromisos adquiridos por las partes para la dejación de armas, la desvinculación de los combatientes, la reincorporación política, social, económica y jurídica de los miembros de las FARC-EP que se acogieran al proceso, entre otros.

* Profesor, investigador y consultor. Candidato a doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid, España. Magíster en Política Social de la Universidad Javeriana y magíster in Science, Main field: Peace and Development Work de la Universidad de Linnnaeus, Suecia. Politólogo con énfasis en resolución de conflictos e investigación para la paz de la Pontificia Universidad Javeriana. Contacto: diego@davilabenavides.org; diegodavila02@hotmail.com.

Este proceso es reconocido internacionalmente por las Naciones Unidas como desarme, desmovilización y reintegración (DDR)¹ de combatientes a la vida civil, el cual tiene como objetivos centrales: 1) contribuir a la seguridad y estabilidad en escenarios de posconflicto, garantizando el avance efectivo de programas de reconstrucción y desarrollo de los territorios más afectados por el conflicto armado; y 2) combinar el abordaje de dimensiones complejas en términos políticos, militares, humanitarios y socioeconómicos para los combatientes en tránsito a la vida civil (Fisas, 2011). Sin embargo, aunque el proceso adelantado con las estructuras de las FARC-EP es reconocido internacionalmente como exitoso, no todos los actores vinculados inicialmente se han mantenido en la ruta de reincorporación. Incluso algunas estructuras decidieron abandonar el proceso de implementación del Acuerdo en sus primeras etapas.

Para Stedman (1997), la creación de *spoilers* o detractores es propia o natural en los procesos de negociación de paz, a pesar de que no todos los actores necesariamente buscarán afectar o entorpecer el proceso de implementación de los acuerdos alcanzados. Las afirmaciones del autor están asociadas a los procesos de negociación, la concertación de agendas y la multiplicidad de intereses de los actores involucrados. De hecho, aunque los actores buscan concertar puntos comunes hacia el interior de sus estructuras u organizaciones, pueden surgir facciones o disidencias que estén distanciadas del consenso general. Por ende, diversos actores que consideren que sus intereses o agendas no están suficientemente representados, pueden optar por apartarse o generar estrategias que afecten los acuerdos colectivos alcanzados. Esto, como establece Stedman, permite la aparición de detractores de los procesos.

Este tipo de actores representan un reto para las organizaciones, los grupos o las estructuras comprometidos con el proceso de negociación y posterior implementación. También se constituyen como un reto adicional para el Estado en términos de control y disuasión, así como para los garantes y veedores nacionales e internacionales, debido a la importancia que adquieren dichos actores externos en el proceso de negociación e implementación de

1 Fisas (2011), realizando una revisión de los lineamientos establecidos y promovidos por las Naciones Unidas, establece: "la definición de las diferentes etapas del DDR es la siguiente: Desarme: recogida, documentación, control y eliminación de armas pequeñas, ligeras y pesadas, municiones y explosivos de combatientes. Es una etapa que necesita de observadores militares, proporcionados a veces por la comunidad internacional (Naciones Unidas, países amigos, etc.). Desmovilización: liberación oficial y controlada que se da a combatientes activos de las fuerzas armadas u otros grupos armados. La primera etapa de la desmovilización puede extenderse desde el acantonamiento de los combatientes en centros temporales, hasta la concentración de tropas en campamentos habilitados para ello (lugares de acantonamiento, campamentos, zonas de concentración o cuarteles). Reinserción: asistencia ofrecida a los ex combatientes durante la desmovilización, previa al proceso de reintegración. Se trata de una forma de asistencia transicional para cubrir las necesidades básicas de los ex combatientes y sus familias y que puede incluir prestaciones para la seguridad, alimentos, ropa, servicios médicos, educación a corto plazo, formación, empleo y herramientas. Reintegración: proceso por el que los ex combatientes adquieren la condición de civiles y obtienen un empleo sostenible e ingresos regulares. Es esencialmente un proceso social y económico que se produce en primer lugar en las comunidades. La reintegración es una etapa que suele durar tres años, en cuanto a la asistencia oficial" (p. 6).

los acuerdos pactados. Por eso, este capítulo busca analizar los intereses expresados por los grupos rearmados tras la desmovilización de las FARC-EP, bajo la propuesta teórica de Stedman (1997) y la noción de gobernanza para la seguridad, a partir de Hameiri, Jones y Sandor (2018), quienes, analizando las concepciones tradicionales de seguridad, afirman que la internacionalización de ciertos problemas, como terrorismo, migración irregular, lavado de dinero, entre otros, sobrepasa la autoridad y capacidad de los actores nacionales. Esto obliga no solo a la consolidación de arreglos y estructuras supranacionales de cooperación, sino a la colaboración y articulación con actores locales; es decir, la seguridad vista como asunto de la gobernanza.

A partir de las dos propuestas conceptuales descritas, esta contribución buscará responder la siguiente pregunta: ¿de qué manera los grupos armados posdesmovilización de las FARC-EP se han consolidado como *spoilers* del proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz? Para esto, el documento se estructura así: 1) precisiones conceptuales sobre la creación y consolidación de *spoilers* o detractores; 2) análisis de los actores en función de las agendas o temas propuestos para negociar con el Gobierno nacional; 3) conclusiones y recomendaciones para instituciones del orden nacional. Es importante aclarar que el análisis de los intereses de los actores se realiza en el marco de la posible negociación amplia propuesta por el gobierno del presidente Gustavo Petro, sin detallar las implicaciones de la “Paz Total” en términos institucionales y sociales.

Marco de referencia

Los *spoilers* desde la perspectiva de Stedman: tipología y estrategias

Los procesos de paz crean *spoilers*. Stedman (1997) afirma que los procesos de negociación de paz conllevan al surgimiento y a la consolidación de detractores, en tanto los acuerdos no permiten recoger la totalidad de los intereses, necesidades y expectativas de los grupos involucrados. Los procesos de negociación obligan a realizar concesiones y, por ende, las expectativas de algunos actores pueden ser perjudicadas. Incluso los actores que valoran positivamente la paz raramente convergen en sus posiciones (Wilson, 2017). Por tal razón, Stedman (1997) afirma que los acuerdos de paz dejan grupos, facciones o actores que se consideran perdedores. Así, los acuerdos – representados en la institucionalidad vigente y generada por los mismos – deben blindarse de la violencia ejercida por líderes y organizaciones que no expresan interés en participar o adecuar su compartimiento a los compromisos pactados.

En este escenario, Stedman (1997) afirma que los garantes de los procesos de paz deben confrontar diferentes problemas asociados a los *spoilers*. Primero, la posición del *spoiler* con relación al acuerdo: interno o externo (Wilson, 2017). Segundo, el número de *spoilers*; es

decir, su tamaño. Tercero, el tipo de *spoiler*: limitado, codicioso o total. Finalmente, la jerarquía o el lugar del *spoiler* con relación al grupo u organización que respalda sus intereses, de modo que este puede ser: líder, seguidor o ambas.

Los *spoilers* internos son facciones o actores que inicialmente se comprometen con los procesos de negociación e incluso con los acuerdos alcanzados, sin embargo, “fallan” o incumplen con las condiciones pactadas en la fase de implementación de los acuerdos. Ahora bien, los *spoilers* externos son grupos u organizaciones excluidos de los procesos de negociación, por decisión propia u obligados por los actores que deciden negociar, y utilizan la violencia para atacar el proceso.

En cuanto a las estrategias, los *spoilers* internos prefieren el sigilo, en tanto permite que su verdadera agenda se mantenga oculta. Por ende, avanzan con los compromisos pactados, siempre y cuando no afecten su capacidad de respuesta militar. Los *spoilers* externos utilizan la violencia indiscriminada para atacar el proceso de negociación e implementación de los acuerdos. Pospieszna y DeRouen Jr (2017) afirman que la violencia en contra de la población civil puede concebirse como una estrategia para afectar la confianza y credibilidad en los procesos de negociación. Esto incluye el asesinato de personas y grupos que respaldan los compromisos pactados, masacres o acciones de violencia masiva que puedan afectar la voluntad de los actores para negociar, así como construcción de alianzas con actores políticos, grupos ilegales o militares que busquen sabotear los procesos. Es decir, la violencia como mecanismo de control. Galtung (2016) discute sobre las implicaciones que trae consigo la violencia y la conceptualiza así:

La violencia puede ser vista como una privación de los derechos humanos fundamentales, en términos más genéricos hacia la vida, eudemonía, la búsqueda de la felicidad y prosperidad, pero también lo es una disminución del nivel real de satisfacción de las necesidades básicas, por debajo de lo que es potencialmente posible. Las amenazas son también violencia (p.150).

Con relación a los tipos de *spoilers*, Stedman (1997) enuncia dos factores diferenciales: a) los objetivos primarios perseguidos; y b) el compromiso y esfuerzo destinado para conseguir los objetivos. Los *spoilers* con objetivos limitados buscan reconocimiento, reparación de agravios, compartir el poder o ejercerlo bajo los mandatos constitucionales, y condiciones idóneas de seguridad. La connotación de *spoilers* limitados no está asociada al compromiso de los actores para alcanzar los objetivos, por el contrario, estos pueden considerarse como inamovibles. Sin embargo, los *spoilers* podrían llegar a renunciar o sacrificar algunos objetivos. Ahora, el *spoiler* total busca el control absoluto del poder, exclusividad en su ejercicio y preferencias inmutables. Por consiguiente, los objetivos perseguidos no están sujetos a cambios. Este tipo de *spoiler* no está dispuesto a negociar y busca implantar una visión única de la sociedad y el ejercicio del poder.

Desde la teoría de juegos no cooperativos se puede afirmar que este último tipo de *spoiler* asume los procesos como un juego de suma-cero. Es decir, alcanzar la totalidad de los intereses, necesidades y expectativas, dejando a los otros actores sin nada. Esto, como afirma Stedman (1997), se basa en propuestas ideológicas radicales que puede conllevar a transformaciones mediadas por la violencia. En una visión o aproximación intermedia, el *spoiler* codicioso cambia su postura en función de los costos y riesgos que debe asumir para alcanzar sus intereses. Permanentemente está evaluando el contexto para adoptar una posición que permita maximizar sus ganancias con relación a sus objetivos.

La naturaleza y el tipo de los *spoilers* representan un reto para los garantes de los procesos de negociación. El tamaño y el tipo de liderazgo también representan un factor diferencial para el diseño de estrategias de intervención. Stedman (1997) afirma que las condiciones de un *spoiler* pueden cambiar en función de la postura de los líderes y seguidores. Es decir, un *spoiler* total puede cambiar su disposición con respecto a los objetivos perseguidos y convertirse en uno limitado. Esto se puede lograr con mayor facilidad cuando los líderes de estos grupos u organizaciones representan la facción más radical de la estructura. Por ende, un cambio de liderazgo puede solventar la posibilidad de encontrar opciones viables para atender sus intereses y necesidades. Sin embargo, cuando el grupo o colectivo en conjunto representa la postura más radical y totalitaria, el cambio de liderazgo no será una alternativa viable para desactivar el riesgo que puede constituir para el proceso de negociación o, en caso de alcanzar acuerdos, durante el proceso de implementación.

Así, Stedman (1997) establece una tipología de estrategias para contener o desactivar el riesgo que representan los *spoilers*. Estas estrategias son: a) estímulos, b) socialización y c) coerción. Los estímulos buscan conceder a los actores demandas en términos de necesidades, intereses y exigencias. Por tanto, estos actores o grupos pueden insistir o argumentar que su comportamiento puede estar asociado a: 1) el miedo: demandando mayor protección y seguridad; 2) lo justo: con relación a los beneficios esperados; y 3) justicia: buscando legitimidad y reconocimiento en sus posturas.

Ahora bien, con respecto a la estrategia de socialización, los garantes deben establecer normas y reglas que permitan condicionar el comportamiento de los *spoilers*. Esto permite juzgar o validar sus demandas, ¿son legítimas?, y sus comportamientos, ¿responden a los límites establecidos? En conjunto, afirma Stedman (1997), esta estrategia se fundamenta en dos componentes que permiten obtener un comportamiento normativamente aceptado: material e intelectual.

El componente material obliga a los garantes a utilizar de forma oportuna ‘las zanahorias y los garrotos’ para recompensar o castigar los comportamientos de los actores. Y el componente intelectual requiere mecanismos de persuasión permanentes sobre el valor

de las reglas como medios para reducir los costes sociales, políticos, económicos, etcétera. Los estándares normativos que promueven los garantías pueden estar asociados a la especial protección de los derechos humanos y el respeto por los mecanismos democráticos. También, bajo el componente intelectual, se puede llevar a las elites de los grupos u organizaciones a promover valores que fomenten la cooperación, la colaboración y el respeto por los arreglos normativos establecidos.

Finalmente, la estrategia coercitiva está asociada al uso —o amenaza— de diferentes alternativas para condicionar el comportamiento de los actores y, en casos excepcionales, puede conllevar a la utilización de fuerza. Stedman (1997) presenta dos variantes de la estrategia coercitiva. El *Departing Train* busca que los actores asuman y valoren las potenciales pérdidas vinculadas o asociadas a su negativa a negociar y, por ende, participar en el proceso de implementación de los acuerdos pactados. Es decir, como la metáfora del tren, una vez salga de la estación, no hay vuelta atrás. Quienes estén fuera de los vagones no podrán participar y beneficiarse de los aspectos pactados.

Por otro lado, la retirada o *Withdrawal* ofrece un escenario que puede perjudicar a los actores que han participado del proceso y, por consiguiente, han cumplido con los acuerdos o acciones de negociación pactados. Esta estrategia asume que el *spoiler* desea la presencia internacional o externa en los procesos internos y, así mismo, puede verse obligado a cooperar en caso de plantearse la posibilidad de perder dicho acompañamiento o apoyo. En todo caso, esta opción puede generar resultados adversos para quienes han cumplido o requieren de apoyo y protección internacional. Es decir, puede generar nuevos ciclos de violencia directa, entendida como:

La violencia manifiesta es el aspecto más evidente de esta. Su manifestación puede ser por lo general física, verbal o psicológica [...] La gran complejidad de los problemas, peligros y oportunidades que emergen de la violencia en general y de la guerra en particular requiere de respuestas igualmente complejas y multidimensionales, Galtung propone la reconstrucción (tras la violencia directa), reconciliación (de las partes en conflicto) y más que nunca, resolución (del conflicto subyacente) (Concha, 2009, p. 75).

Estas connotaciones sobre la violencia permiten comprender la complejidad y el impacto que trae consigo la consolidación de detractores o *spoilers* en los territorios con alta conflictividad y, en particular, con la diversidad de agendas que pueden surgir como consecuencia de los procesos de negociación. Más aún, con detractores que asuman el uso de la violencia como mecanismo de presión y herramienta de negociación contra el Estado.

El concepto de gobernanza para la seguridad

Rosas-Ferrusca, Calderón-Maya y Campos-Alanís (2012) afirman que la gobernanza “es el proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las

necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento para llevar a cabo su tarea” (p. 118). Esta aproximación asume cuatro grandes implicaciones: 1) la ciudadanía se configura como el sujeto principal de gobierno, en tanto tiene la posibilidad de incidir y cooperar en la solución de problemas de carácter público; 2) los gobiernos deben repensar las estructuras organizacionales verticales, buscando operar en red con diferentes actores (públicos, privados y mercado) que tienen intereses en los diversos espacios y territorios; 3) las decisiones de los gobiernos y, en consecuencia, las intervenciones públicas tienen como escenario central los territorios, de modo que es necesario rescatar los espacios regionales como eje central de la acción de gobierno (Rosas-Ferrusca *et al.*, 2012) ; y 4) la complejidad de las demandas sociales obliga a la apertura de espacios colectivos de decisión para el diseño y la implementación de políticas públicas de desarrollo.

La concepción de Rosas-Ferrusca *et al.* (2012) para el concepto de gobernanza es coherente con los desarrollos propuestos por Hameiri *et al.* (2018) sobre la seguridad como problema o asunto de interés en campo de la gobernanza institucional, asumiendo que la complejidad de los problemas públicos que afectan la multidimensionalidad de la seguridad sobrepasa los límites institucionales (públicos), obliga a repensar la labor de los territorios y propende por la articulación entre diversos actores públicos, privados y sociales. Esto en tanto la interdependencia de los problemas públicos, desde una perspectiva de gobernanza, permite repensar la noción de seguridad.

Hameiri *et al.* (2018), analizando las concepciones tradicionales de seguridad, afirman que la internacionalización de ciertos problemas como terrorismo, migración irregular y lavado de dinero, entre otros, sobrepasa la autoridad y capacidad de los actores nacionales. Esto obliga no solo a la consolidación de arreglos y estructuras supranacionales de cooperación, sino a la colaboración y articulación con actores locales, entendiendo la dimensión local como el escenario donde confluyen intereses políticos, sociales y económicos, actores estatales y no estatales, así como actores ilegales de diverso tipo. Esta multiplicidad de actores, intereses y problemas puede analizarse a partir de la propuesta teórica de gobernanza de la seguridad (Hameiri *et al.*, 2018).

La gobernanza para la seguridad, bajo la perspectiva de Hameiri *et al.* (2018), se explica a través de tres postulados. El primero, escalar y re-escalar los problemas a partir de las dimensiones políticas, sociales y económicas en los territorios. Este postulado asume la existencia de estructuras de diverso tipo y origen que explican las realidades en términos de seguridad, y la conexidad entre las realidades y problemáticas de los territorios. Es decir, problemas que pueden trascender de la competencia de los entes territoriales. En suma, este primer postulado obliga a repensar de forma permanente el alcance “escala” de las potenciales intervenciones, asumiendo la importancia de los espacios subnacionales.

El segundo postulado plantea la posibilidad de consolidar buenas prácticas, normas y reglas aplicables a diferentes contextos y, en conjunto, procesos de carácter transversal que puedan ser implementados en los ámbitos nacionales y territoriales (Hameiri *et al.*, 2018). Desde la perspectiva de la gobernanza para la seguridad, los autores discuten sobre las dificultades que se plantean en términos teóricos y prácticos para la creación de órganos supranacionales que ofrezcan alternativas para atención de problemas complejos y comunes. Por esto, acuerdos con relación a regulaciones, políticas públicas o proyectos de intervención, administrados por los entes nacionales y territoriales, ofrecen menor resistencia. Bajo esta alternativa, Hameiri *et al.* (2018) afirman que los Estados más débiles pueden recibir acompañamiento (cooperación) internacional, sin remplazar sus obligaciones y responsabilidades de orden constitucional. Esto es, una apuesta por la construcción de capacidades para la gestión de diversos problemas que afectan la seguridad desde una perspectiva multidimensional.

El tercer postulado asume que las condiciones de cambio afectan los intereses de diversos actores. De ahí que la implementación de nuevas visiones sobre la concepción de la seguridad puede encontrar resistencias, en tanto los procesos de cambio institucional generan rupturas y cambios de paradigmas. Asumiendo la existencia de tales resistencias, Hameiri *et al.* (2018) plantean que la colaboración y cooperación con diversos actores en los territorios, bajo condiciones de re-escalamiento, permiten comprender las alternativas más oportunas para los variados problemas contemporáneos que afectan la seguridad de los Estados. En dicho escenario, la colaboración con el sector privado puede generar dinámicas oportunas para superar condiciones adversas, sin desconocer la responsabilidad estatal. Esto, sin duda, presupone la voluntad política de diversos actores, quienes asumen que la complejidad de los problemas que pueden afectar los territorios sobrepasa la capacidad estatal, no en términos operativos, sino en la concepción misma de los problemas. La gobernanza para la seguridad no se remite exclusivamente a dificultades de orden operacional, por el contrario, se remite a la concepción y delimitación de las amenazas.

Análisis y discusión

El Estado colombiano, como resultado del proceso de desmovilización de las antiguas FARC-EP, ha debido afrontar las problemáticas surgidas con las facciones o los grupos que deciden no abandonar las armas. También con los grupos que deciden rearmarse y abandonar el proceso de reincorporación a la vida civil. En cuanto a las facciones que deciden no ingresar al proceso de desmovilización, desarme y reincorporación (DDR), Stedman (1997) afirma que son un resultado natural o propio de cualquier proceso de negociación². De ninguna manera

2 Con respecto a otras experiencias internacionales, Vanegas *et al.* (2018) afirman: “los casos de Irlanda del Norte, Burundi, RDC y Sudán, muestran que puede haber una combinación de factores internos y externos. La personalidad, identidad, las ambiciones personales de los integrantes del grupo o los cambios en los liderazgos y las estrategias pueden hacer la diferencia a nivel interno; mientras que el apoyo de la

pueden concebirse como fracaso del proceso de negociación e implementación de los acuerdos. Adicionalmente, la posibilidad de contar con nuevos grupos después de la desmovilización de los combatientes es propia de procesos que pueden o no incorporar todas las expectativas de las facciones o los grupos internos, y puede emerger como resultado de las dificultades que surjan durante la implementación de los compromisos pactados. Esto, en conjunto, permite comprender las realidades de los diversos actores y, además, estudiar sus implicaciones bajo concepciones de seguridad que asuman la complejidad de los procesos para las instituciones del orden nacional y territorial.

De acuerdo con datos del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), al menos cinco estructuras, entre grupos rearmados y disidencias, disponen de presencia territorial y tienen definida una agenda de carácter político. Es decir, una definición de los intereses que pueden explicar su decisión de rearmarse o no vincularse al Acuerdo inicialmente pactado. Estas estructuras están representadas en la figura 1, así como sus intereses con relación a una posible alternativa para establecer diálogos con el Gobierno nacional. Es importante aclarar que, en la actualidad, el Gobierno liderado por el presidente Gustavo Petro ha planteado la posibilidad de iniciar diálogos de paz con la diversidad de los grupos armados que tienen presencia a nivel nacional. No solo con grupos guerrilleros (disidencias, grupos rearmados, entre otros), sino con estructuras criminales de diverso tipo.

Estas estructuras pueden considerarse, bajo la propuesta de Stedman (1997), como *spoilers* del proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz. Primero, porque deciden alejarse de los compromisos pactados, argumentando diferencias con el texto del Acuerdo firmado entre el Estado colombiano y las FARC-EP en el año 2016, o debido a potenciales incumplimientos en los compromisos pactados. En cuanto a su tipología, en la actualidad estas estructuras son externas a quienes han decidido mantenerse en el proceso de implementación del Acuerdo, pero en el pasado han fragmentado internamente a un grueso de exguerrilleros que decidieron acogerse a todos los compromisos pactados. Es decir, en el algún momento han ejercido presiones internas que han afectado la cohesión al interior de las nuevas formas de organización que surgieron posdesmovilización, como el partido político Comunes. De hecho, Vanegas, Calderón y Vélez (2018), con relación a las motivaciones de los *spoilers*, afirman:

Es cierto que los factores económicos y criminales juegan un papel muy importante en la continuidad de estos grupos; no obstante, también lo es que, en ocasiones, la persistencia de captar rentas ilícitas no representa un fin en sí mismo, sino que se convierte en un medio para garantizar el sostenimiento de sus estructuras y alcanzar objetivos de tipo político y militar que prolongan la confrontación armada (p. 19).

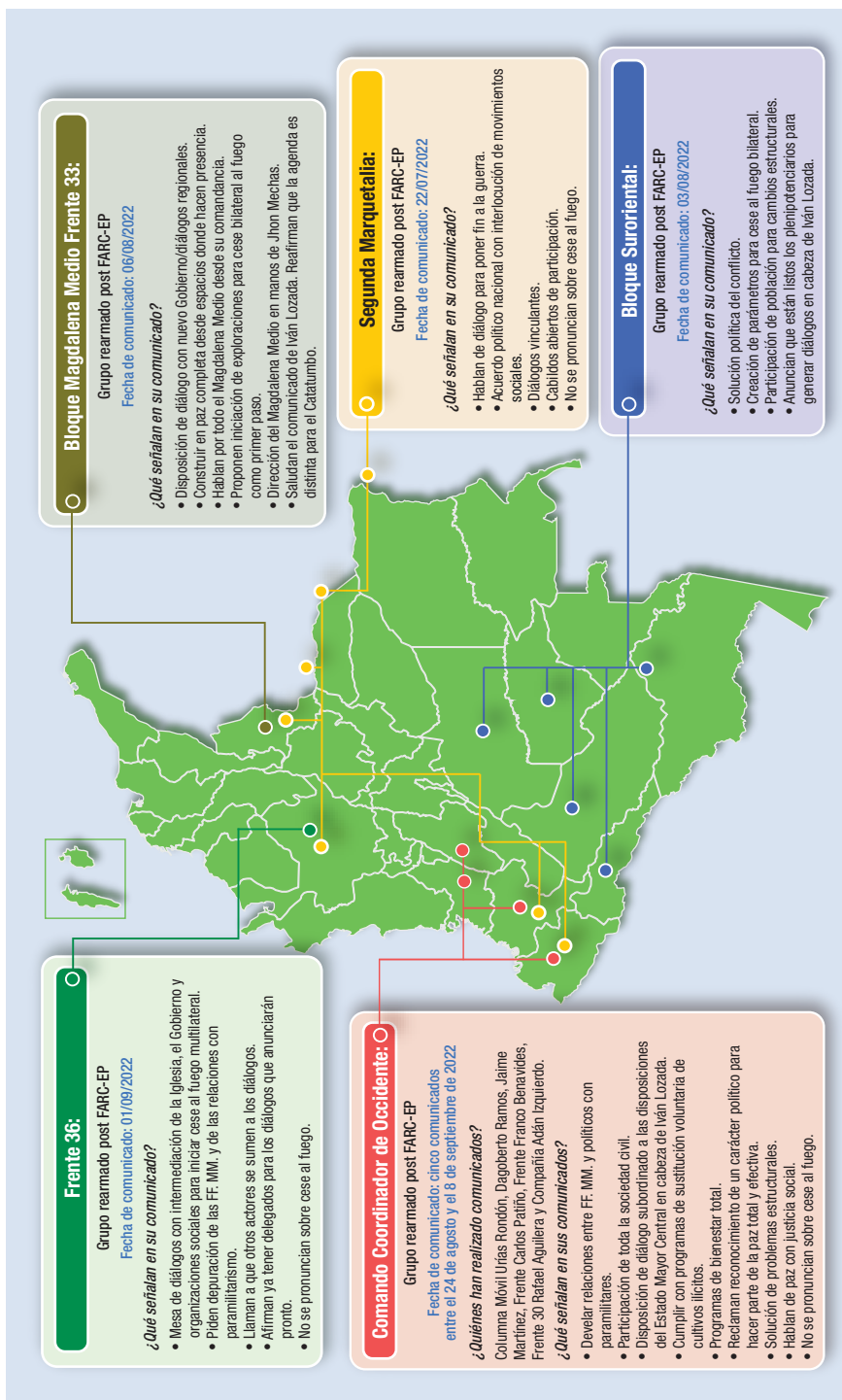
comunidad, las presiones internacionales, la existencia de políticas contrainsurgentes o de paz o de un contexto institucional frágil con las expresiones armadas y las economías ilegales, así como una presencia débil o diferenciada del Estado, pueden ser decisivos a nivel externo. Estos factores no son excluyentes; por el contrario, presentan grandes ventajas analíticas si se relacionan entre sí" (p. 18).

La agenda de intereses o propuestas para un posible diálogo es diversa entre los grupos rearmados y las disidencias. Solo el Frente 33 Bloque Magdalena Medio ha propuesto la posibilidad de establecer un cese al fuego (ver Figura 1), por consiguiente, los procesos de negociación podrían adelantarse en medio de las confrontaciones. Este tipo de posturas son propias de los *spoilers* totales, quienes buscarían utilizar la violencia para impulsar sus intereses y agendas (Stedman, 1997). Sin duda, tal posibilidad deberá ser evaluada por el Gobierno nacional, en tanto la diversidad de agendas e intereses pueden obstaculizar la consolidación de estrategias comunes para desactivar las amenazas que suponen este tipo de actores, sin olvidar que esas estructuras han utilizado la violencia directa como mecanismo de presión e incluso han afectado las condiciones de seguridad³ de las personas que singuen vinculadas con el proceso de reincorporación.

Con relación a las estrategias para su atención y posible desarticulación, Stedman (1997) propone al menos tres. La coerción parece improbable en la actualidad, ya que la postura del Gobierno nacional está asociada al diálogo y la concertación. Ahora, respecto a los posibles incentivos, asociados a las demandas o los intereses recogidos por Indepaz (2022), el Gobierno nacional deberá establecer una agenda interna de posibles temas o factores sobre los cuales estaría dispuesto a negociar y, eventualmente, ceder en el proceso de negociación. Procesos de reestructuración de las Fuerzas Militares pueden ser temas álgidos, en tanto el Gobierno nacional ha planteado modernizar procesos y procedimientos de estas estructuras, buscando fortalecer la especial protección de los derechos humanos. Este tema aparece reflejado en la agenda del Frente 36 y del Comando Coordinador de Occidente (Indepaz, 2022) y, si bien apareció reflejado en la agenda con las antiguas FARC-EP, es importante reconocer las dificultades que traen consigo los cambios paradigmáticos en las instituciones públicas, particularmente en las Fuerzas Armadas. Primero, porque las demandas de los grupos armados ilegales no reconocen los procesos de cambio que se han planteado hacia el interior de las Fuerzas Armadas, quienes, asumiendo la multidimensionalidad de la seguridad, han adelantado importantes cambios. Por ejemplo, el Ejército Nacional, en su reciente Doctrina de Damasco, incorpora aspectos que amplían la noción de seguridad y sus posibles amenazas, sin olvidar el principio constitucional de garantizar la supervivencia y la soberanía del Estado. Y segundo, debido a la resistencia que puede surgir hacia el interior de las fuerzas, más aún cuando los procesos de cambio surgen de la negociación con actores armados ilegales.

3 “Sin restarle importancia a los resultados operacionales de la fuerza pública contra estos grupos, el fenómeno persiste e, incluso, tiende a evolucionar hacia un nivel de organización, capacidad armada y coordinación, con todo lo que esto implica para la transición que vive el país. Por lo que cabría preguntarse sobre cómo el mismo Estado los está moldeando sin que necesariamente eso se traduzca en un verdadero desmonte. La presencia de estos grupos constituye un enorme desafío que se suma a la persistencia de otras expresiones armadas y saboteadores con una alta capacidad de coerción para desestabilizar o competir directamente contra la implementación del Acuerdo y la acción del Estado en general” (Vanegas et al., 2018, p. 20).

Figura 1. Grupos rearmados de las antiguas FARC-EP



Fuente: Indepaz (2022).

El reclamo por mayor participación de la sociedad y los territorios puede cristalizarse con la estrategia de socialización propuesta por Stedman (1997). Todos los grupos rearmados proponen establecer mecanismos de participación con la sociedad civil, a través de diálogos vinculantes o similares, así como la intermediación de la Iglesia y otros actores sociales. Esto permitiría al Gobierno nacional desactivar posibles violencias en contra de la población civil, debido a los compromisos previos que adquieran los actores armados ilegales en los territorios. Ello en tanto, como se afirmó previamente, el uso de la violencia es un rasgo de los *spoilers* externos. También, en términos de legitimidad, veedores nacionales y acompañantes internacionales pueden supeditar su compromiso con el proceso al cumplimiento de los acuerdos o reglas de juego pactados para la negociación.

En términos de la gobernanza para la seguridad, propuesta discutida por Hameiri *et al.* (2018), las condiciones y características de los actuales *spoilers* pueden generar condiciones idóneas para materializar importantes cambios sobre la concepción de seguridad en la dimensión territorial. Debido a la dispersión de los actores y la multiplicidad de agendas, escalar las intervenciones estatales en los territorios será un factor clave en el posible proceso de negociación (Hameiri *et al.*, 2018). Esto obligará la construcción de agendas de negociación diferenciadas, buscando reconocer las particularidades sociales y económicas de los territorios⁴, aspectos evidentes en la agenda de intereses del Comando Coordinador de Occidente o el Bloque Suroriental, quienes deciden establecer como punto de diálogo los asuntos asociados a la producción y comercialización de cultivos de uso ilícito (Indepaz, 2022). Es decir, aun cuando existen coincidencias con respecto a algunos intereses, diversos puntos de las agendas serán particulares con relación a sus zonas de influencia.

Con relación a las buenas prácticas o mecanismos que puedan implementarse a nivel territorial, la experiencia previa adelantada con las FARC-EP puede configurarse como punto de partida para establecer procesos como la dejación de armas o la reincorporación. En primer lugar, la Agencia Nacional para la Reincorporación y la Normalización (ARN) dispone de la experiencia para fomentar la construcción de arreglos colectivos para los procesos de DDR, incluso con las FARC-EP se construyeron lineamientos de política pública específicos para la población que decidió acogerse al proceso a finales de 2016. Además, como resultado de la negociación, se estableció un proceso de orden colectivo y territorializado.

4 “El hecho de que un grupo armado actúe con altos niveles de disciplina y cohesión durante el conflicto no es suficiente garantía para que se mantenga unido después. Cohesión no necesariamente significa menor probabilidad de experimentar divisiones. Así como es posible que los principios de disciplina y lealtad se mantengan, también lo es que se rompan en un momento determinado. Ejemplos son el IRA, en Irlanda del Norte, y el Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD-Goma), grupos que, si bien se caracterizaron por tener un alto nivel de cohesión, terminaron fragmentándose durante y después de procesos de paz, dando origen a facciones disidentes”(Vanegas *et al.*, 2018, p. 20).

También es importante mencionar que, según el análisis realizado por el Instituto KROC, la dejación de armas y cesación del fuego bilateral y definitivo con las FARC-EP se cumplió con algunas falencias que no afectaron la continuidad del proceso de implementación del Acuerdo. Durante alrededor de ocho meses que duró el proceso de dejación de armas, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas recibió y almacenó “8.994 armas, 1.765.862 cartuchos de munición, 38.255 kg de explosivos, 11.015 granadas, 3.528 minas antipersonal, 46.288 fulminantes eléctricos, 4.370 granadas de mortero y 51.911 m de cordón detonante” (Echavarría Álvarez *et al.*, 2022, p. 21). Este proceso, como referente de los procesos y actividades para la dejación de armas, también se constituye como una buena práctica y experiencia institucional acumulada para afrontar procesos similares con otros actores armados.

En cuanto a los mecanismos de justicia, el Estado colombiano dispone de mecanismos de justicia transicional con la creación del Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), reconocida por su estructura y funcionamiento a nivel internacional. Sin embargo, dadas las condiciones y la presencia de actores armados en el territorio, el Estado colombiano deberá diseñar mecanismos que vinculen de forma más clara la participación efectiva de los actores institucionales locales, pues las amenazas que pueden surgir como resultado de los procesos de negociación se materializarán con relación a las condiciones de los territorios y, por ende, su capacidad de respuesta ante posibles amenazas. En este escenario, la colaboración entre diversos actores públicos, sociales y comunitarios, será clave para repeler la consolidación de nuevos detractores o *spoilers*.

Ahora bien, aunque buenas prácticas se pueden recoger de los procesos actuales, también mecanismos y decisiones de política pública, vinculados al Acuerdo Final de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, no han conllevado resultados favorables. De acuerdo con el informe de la Contraloría General de la República (2021), la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad ha no adoptado una política pública y un plan de acción que permitan el desmantelamiento de organizaciones criminales, factor que afecta la posibilidad de atender amenazas en los territorios derivadas de la presencia de actores ilegales en diferentes lugares del país. Esta problemática también fue reportada por la Procuraduría General de la Nación (PGN) (2021), en tanto arreglos internos de la Comisión no han sido resueltos, particularmente, el reglamento interno. Sin embargo, según los datos reportados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y registrados en el Sistema de Información para el Conflicto (SIPO), en la sesión del 7 de marzo de 2022 se aprobó el reglamento interno. Esto no representa un salto significativo con respecto a los aspectos gruesos que debe atender la Comisión, pero resuelve temas operativos necesarios para su correcto funcionamiento.

En cuanto a las medidas especiales de protección, la Contraloría General de la República (2021) reconoce los obstáculos que afronta la Unidad Nacional de Protección (UNP) en términos de represamiento de solicitudes, baja cobertura de las medidas en aprobación,

reducido presupuesto y falta de personal. Las medidas de protección son vitales para personas que ejercen liderazgo en las regiones, integran el proceso de reincorporación o son reconocidos(as) por su labor en la protección de los derechos humanos. Estas dinámicas sin duda afectan la consolidación de redes de apoyo a los procesos de cambio en los territorios bajo concepciones amplias de seguridad, ya que impiden la consolidación de nuevas formas de resolver los conflictos. También representan un riesgo a la supervivencia de personas y colectivos, debido a la presencia de *spoilers* totales que pueden ejercer la violencia directa como mecanismo para demostrar poder o fortaleza en los procesos de negociación.

Conclusiones

Esta contribución planteó como pregunta orientadora ¿de qué manera los grupos armados posdesmovilización de las FARC-EP se han consolidado como *spoilers* del proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz?, indicando la posibilidad de analizar estos grupos desde la propuesta de *spoilers* de Stedman (1997) y la noción de gobernanza para la seguridad de Hameiri *et al.* (2018). En primer lugar, fue posible demostrar que la connotación de detractores o *spoilers* es aplicable a estos grupos, en tanto han emergido como consecuencia de las diferencias que surgieron en la negociación y, ahora, con la implementación del Acuerdo Final de Paz. Consecuencia natural y posible debido a la imposibilidad de agregar todos los intereses o agendas de los grupos o facciones que integraban las antiguas FARC-EP. Además, con la posibilidad de negociar con el Gobierno nacional bajo la propuesta denominada “Paz Total”, se han conocido los intereses de las diversas estructuras posdesmovilización. Este es un segundo argumento que, bajo la perspectiva de Stedman (1997), permite conocer esas múltiples agendas que se consolidaron después de la firma del Acuerdo y que reafirman su condición de *spoilers*. Es decir, existen diversas agendas detrás de los procesos de rearme de los integrantes de las antiguas FARC-EP.

Con respecto a la posibilidad de consolidar nuevas formas de atender las amenazas y, además, configurar la seguridad desde una perspectiva de gobernanza, las condiciones actuales posiblemente permitirán realizar importantes avances para desarticular la presencia de *spoilers* en los territorios, a través de estrategias diferentes a la coerción. Sin embargo, la diversidad de agendas puede obstaculizar la creación de consensos aplicables a diferentes territorios. Esto implica la necesidad de escalar y particularizar las intervenciones en materia de seguridad en los territorios. Dichos aspectos fueron analizados en este documento, a partir de la aproximación de agendas e intereses realizada por Indepaz (2022).

En síntesis, la consolidación de *spoilers* posdesmovilización de las FARC-EP es evidente; no obstante, estas condiciones pueden permitir la consolidación de nuevos arreglos en materia de seguridad desde una perspectiva de gobernanza y multidimensional. Sin duda,

algunos retos de seguridad sin resolver se han mantenido y consolidado después de la firma del Acuerdo Final de Paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, como la producción y comercialización de cultivos de uso ilícito. Así, aunque la existencia de actores detractores o *spoilers* ha significado importantes retos en materia de seguridad a nivel nacional, y sin duda ha condicionado el proceso de implementación de los acuerdos pactados, la existencia de agendas relativamente delimitadas permitirá establecer estrategias de interlocución, diálogo y desarticulación.

Recomendaciones

- El Gobierno nacional deberá establecer una agenda de mínimos y máximos, con respecto a los posibles temas y factores que está dispuesto a negociar con los grupos posdesmovilización de las FARC-EP, asumiendo la existencia de diversas agendas.
- Al tratarse de “*spoilers*” de orden total, el ejercicio de violencia es factible como mecanismo de presión en la negociación. Por ende, el Gobierno nacional deberá coordinar acciones con las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, buscando proteger a la población civil en los diversos territorios. Es decir, negociar en medio de las confrontaciones (sin acuerdos de cese al fuego), presupone riesgos que deben ser atendidos.
- Desde la perspectiva de la gobernanza para la seguridad, el Estado colombiano deberá establecer arreglos de cooperación y apoyo, no solo de entes internacionales, sino garantes locales de los procesos de diálogo y negociación. Esta dinámica de colaboración permitirá generar condiciones favorables para la consolidación de nuevas formas de proveer seguridad multidimensional en los territorios.

Referencias

- Concha, P. C. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista de Paz y Conflictos*, 2, 60-81.
- Contraloría General de la República. (2021). *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Recuperado de: <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/cuatrenio-2018-2022/legislatura-2021-2022/informes-y-publicaciones-1/4816-quinto-informe-de-seguimiento-politicas-posconflicto/file>
- Echavarría Álvarez, J. E.; Vásquez, M. G.; Linares, B. F.; Rincón, A. R.; Contreras, A. M. R.; Idrovo, C. S.; Flórez, C. S.; Ditta, E.; Pulido, E. G.; Martín, G.; García, I. Z.; Díaz, J. M.; Quinn, J.; Joshi, M.; Giancola, M. B.; Valencia, M. C.; Ortiz, N. R.; McQuestion, P. y Roldán, T. M. (2022). *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: Reflexiones desde el monitoreo a la implementación*. Notre Dame IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Escuela Keough de Asuntos Globales. <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>
- Fisas, V. (2011). Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes. *Quaderns de Construcció de Pau*, 24, 1-20.
- Galtung, J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. *Cuadernos de Estrategia*, 183, 147-168.
- Hameiri, S.; Jones, L. y Sandor, A. (2018). Security governance and the politics of state transformation: Moving from description to explanation. *Journal of Global Security Studies*, 3(4), 463-482.
- Indepaz. (2022). *Grupos armados buscan sumarse a la paz total* (Vol. 1). Bogotá: Indepaz.
- Pospieszna, P. y DeRouen Jr., K. (2017). Civil war mediation and rebel use of violence against civilians. *Armed Forces & Society*, 43(3), 500-522.
- Procuraduría General de la Nación. (2021). *Tercer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/porta/media/docs/Procuraduri%CC%81a%20Conclusiones%20y%20recomendaciones%20Tercer%20Informe%20Paz%202021.pdf>

- Rosas-Ferrusca, F. J.; Calderón-Maya, J. R. y Campos-Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera. Revista de Estudios Territoriales*, 14(2), 113-135.
- Stedman, S. J. (1997). Spoiler problems in peace processes. *International Security*, 22(2), 5-53.
- Vanegas, E. Á.; Calderón, D. P. y Vélez, A. C. (2018). *Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (FIP).
- Wilson, C. (2017). Ideological Motives in Spoiler Violence: Postconflict Assam, Northeast India. *Nationalism and Ethnic Politics*, 23(3), 280-296.

Los órdenes internacionales de las potencias modernitarias y los Estados liberales

DOI: <https://doi.org/10.25062/9786287602489.18>

*Eduardo Velosa Porras**

Introducción

El orden internacional puede definirse como la configuración de “patrones de conducta, principios y normas que les otorgan a las relaciones internacionales un cierto grado de estabilidad y previsibilidad” (Pastrana Buelvas y Velosa, 2022, p. 24). Dichos elementos son resignificados y renegociados de manera constante entre los distintos actores internacionales, con y sin capacidades materiales o inmateriales superiores (Goh, 2008). Esto, en sí mismo, se constituye en la gran paradoja del orden internacional: la idea de estabilidad y previsibilidad se contrapone con el carácter fluido de los factores que permiten generar expectativas frente al comportamiento de los demás actores internacionales. Por esta razón, percibimos como trascendentales los eventos de los últimos años: el enfrentamiento entre Rusia y Europa y Estados Unidos, incluida la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022; la competencia económica y estratégica entre Estados Unidos y China; los desarrollos nucleares de países periféricos (Irán, Corea del Norte, incluso de India y Pakistán a finales de los años noventa); el denominado Brexit; la nula respuesta multilateral a la pandemia del COVID-19; el ascenso de nacionalistas de derecha en Europa o de gobiernos de izquierda en América que rechazan los efectos de la globalización, entre otros. Cada uno de ellos nos mueve a pensar, por distintas razones, que estamos en un periodo de transición o crisis, en donde estos patrones,

* Profesor asistente del departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Es doctor en Ciencia Política de la Universidad de Hamburgo, Alemania. Cuenta con una maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Griffith, Australia, y es politólogo de la Universidad Javeriana. Contacto: evelosa@javeriana.edu.co.

estas reglas, están siendo renegociados, incluso por la fuerza. Más aún, la palabra crisis, ampliamente utilizada en la literatura de relaciones internacionales, ha sido instrumentalizada desde Occidente para buscar soluciones dentro del mismo orden internacional liberal (Peoples, 2022).

En este escenario, se ha planteado que:

El fracaso de Occidente para llevar sus instituciones liberales al resto [del mundo] tiende a culpar a algunos ‘caballeros negros’, como Rusia, China y Arabia Saudita, que despliegan el suficiente poder duro y blando para dañar los intentos occidentales de promoción internacional de la democracia (Börzel, 2015, pp. 519-520, traducción propia).

Por esta razón, cobra plena vigencia la pregunta sobre la manera en que algunos Estados en ascenso o resurgimiento, como Rusia, China, Turquía e Irán (a partir de acá, las potencias modernitarias), entran a replantear algunos de los elementos que consideramos básicos del orden internacional. De ahí que las siguientes páginas intenten esbozar una respuesta que ahonde en las conductas de estos Estados y su posible efecto sobre las estructuras del sistema internacional.

Con base en el análisis de redes, abordo tres dimensiones fundamentales del orden internacional: la económica, la de seguridad y la normativa. En las dos primeras, además de indagar por los socios que estas potencias tienen, hago un cruce de variables con sus sistemas políticos, a fin de dilucidar si sus comportamientos, comerciales y en transferencias de armas, han tenido alguna implicación en la ola iliberal que sacude al mundo. En la tercera, analizo, desde el escenario multilateral por excelencia, la Organización de Naciones Unidas (ONU) y las bases normativas que apoyan en la construcción del orden internacional.

De acuerdo con este análisis, propongo que las potencias no plantean un cambio radical del orden internacional liberal. Sí existen algunos elementos que son reconsiderados, pero no implican una resignificación profunda de los valores que se han instaurado en el sistema internacional. Esta proposición sigue la línea de Newman y Zala, pues ellos proponen que estas potencias “no necesariamente buscan resistir o desafiar los principios básicos del orden internacional [...], pero buscan mayor acceso a y representación en las instituciones y los procesos que definen, administran y defienden las reglas internacionales” (2018, p. 871, traducción propia).

En este sentido, el texto sigue con el análisis del orden económico internacional, con un énfasis en el plano comercial. Luego, se abordan las dinámicas de seguridad a partir de la transferencia de armas. A continuación, se indaga por el orden normativo en disputa a través de los copatrocinios de resoluciones en la Asamblea General (AG) de la ONU. El texto finaliza con algunas conclusiones y recomendaciones. Estas últimas son de carácter empírico y analítico.

El orden comercial

El tamaño de la economía mundial se ha multiplicado casi por tres en lo que va del siglo XXI. Para 2000, de acuerdo con el Banco Mundial (2022), el producto interno bruto (PIB) mundial, medido en dólares corrientes, era de 33,83 billones y, para 2021, había crecido hasta llegar a los 96,1 billones de dólares. De estos totales, la participación de Estados Unidos, aunque se dobló al pasar de 10,25 a 23 billones, bajó del 30 por ciento a comienzos de siglo al 23,9 por ciento el año pasado. Por el contrario, la economía de China se multiplicó por 15, al pasar de 1,21 billones a 17,73. Esto le representó un importante incremento en su participación, al ser en 2000 solo un 3,6 por ciento de la economía mundial a un 18,45 por ciento en 2021. Este incremento contrasta con el de Japón, la otrora segunda economía del mundo, pues vio perder su posición al pasar de una participación del 14,69 por ciento a tan solo un 5,14 por ciento, de 2000 a 2021. Esta disminución fue mayor a la de Alemania, que pasó de tener un 5,76 por ciento a un 4,39 por ciento en ese mismo periodo.

El aporte a la economía global de actores no occidentales no solo se refleja en sus propios tamaños, sino también en su participación en el comercio mundial. El Fondo Monetario Internacional (FMI) (2022b), reporta que en 2000 los cinco principales exportadores fueron Estados Unidos (con 18,46 por ciento del total del valor de las exportaciones), Alemania (7,6 por ciento), Japón (5,33 por ciento), el Reino Unido (5,28 por ciento) y Francia (5,06 por ciento). Entre estos cinco Estados —la antigua triada de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón— sumaron el 41,73 por ciento de todas las exportaciones realizadas ese año. Sin embargo, veintiún años después, el primer lugar lo ocupa China (si se incluyen las exportaciones de su región autónoma especial Hong Kong) con una participación del 13,85 por ciento, seguida por Estados Unidos (13,16 por ciento), Alemania (6,65 por ciento), los Países Bajos (3,41 por ciento) y Francia (3,39 por ciento), para un total del 40,46 por ciento de las exportaciones globales en 2021.

En cuanto a las importaciones, las dinámicas son muy similares. En 2000, el principal mercado del mundo fue Estados Unidos al recibir el 12,74 por ciento del valor de los productos que se importaron a lo largo y ancho del planeta. Alemania fue el segundo, con una participación del 8,46 por ciento, seguido por Japón (7,81 por ciento), China (6,22 por ciento) y Francia (4,55 por ciento), para un total agregado de 39,78 por ciento. Para 2021, los principales cinco mercados fueron, en orden descendente, China (14,5 por ciento), Estados Unidos (7,93 por ciento), Alemania (7,33 por ciento), Japón (3,64 por ciento) y los Países Bajos (3,38 por ciento)¹. Estos mercados representaron el 36,78 por ciento del total de las importaciones mundiales.

1 Vale la pena mencionar que, en la lista de principales importadores, figuran también la República de Corea y la República de China Taiwán, en sexto y séptimo lugar, respectivamente. Dicho de otra manera, para 2021, salvo Estados Unidos, Alemania y los Países Bajos, los principales mercados del mundo se ubicaron en el este de Asia.

Esta breve descripción del comportamiento de la economía mundial durante el siglo XXI muestra cambios significativos en el orden económico internacional. Si bien, en términos generales el centro de la economía sigue girando alrededor de países occidentales, en las dinámicas comerciales, en especial en las importaciones, algunos países del este de Asia han ocupado el lugar de las potencias europeas o se han unido al núcleo fundamental de los procesos económicos. Lo anterior corrobora el proceso de traslación del epicentro económico mundial hacia el Pacífico (o, al menos, muestra la necesidad de incluir al este de Asia en él).

Ahora bien, D'Agostino, hace una década, planteó que si Estados Unidos y su capacidad de ordenamiento global estaba decreciendo, “no lo est[aba] en un sentido militar, pero [sí] en su posición como la cabeza de la economía mundial” (2012, p. 489, traducción propia). La trayectoria económica impulsada por el Partido Comunista Chino muestra que, en algunos renglones, Pekín ha desplazado a Washington o ha recortado la distancia entre los dos centros de poder.

Hoy, por supuesto, Estados Unidos sigue siendo un actor económico central. Basta para comprobarlo revisar la fortaleza e importancia de su moneda en las transacciones internacionales. Por ejemplo, el dólar estadounidense se utilizó, durante el periodo 1999-2019, en el “96 por ciento de las transacciones en el continente americano, en el 74 por ciento en Asia Pacífico, y en un 79 por ciento en el resto del mundo. La única excepción es Europa, en donde el euro es dominante” (Bertaut, Beschwitz y Curcuru, 2021, párr. 6, traducción propia). Sin embargo, la participación del dólar ha caído durante las últimas dos décadas, aunque se mantiene como la principal divisa en las reservas extranjeras globales (Arslanalp, Eichen-green y Simpson-Bell, 1 de junio de 2022). De hecho, de acuerdo con datos del FMI (2022a), el dólar representaba en 2000 el 71,8 por ciento de las reservas globales, mientras que en 2021 pasó al 59,17. A manera de referencia, el renminbi chino, en 2017, solo representaba el 1,13 por ciento de estas reservas, mientras que en 2021 subió al 2,8 por ciento.

Estos datos parecen pequeños, pero marcan algunas tendencias de la economía mundial. Aunque la preeminencia del dólar continúa, algunos Estados están tratando de alejarse de esta divisa. Por ejemplo, China y Rusia se comprometieron a usar la moneda china en sus transacciones comerciales (Simes, 6 de agosto de 2020), al igual que Pekín y Riad (Said y Kalin, 15 de marzo de 2022) en las compras de petróleo que hace el primero al segundo. Es decir, algunos actores no occidentales están buscando alejarse del dólar como una manera de no estar sujetos a las decisiones macroeconómicas de Washington y su capacidad de ejercer presión en el sistema internacional, como le ocurrió a Japón a mediados de los años ochenta con los “Acuerdos del Plaza”. Aquellos fueron motivados para bajar el valor del dólar, al tiempo que se acusaba a Japón de manipular el yen (Nymalm, 2020, pp. 83-84). En este sentido, las iniciativas de transar en divisas diferentes al dólar indican intentos de cambio en el orden económico internacional.

En adición, la deslocalización de procesos productivos y el paulatino cambio en la jerarquía económica global implican “una competencia por el mundo, por mercados, por acceso a bienes primarios, por el petróleo que maneja todas las economías del mundo” (D’Agostino, 2012, p. 492, traducción propia). De la misma forma, Burgos Cáceres y Ear afirman que “hay cada vez menos y menos recursos claves que los viejos y nuevos poderes quieren, y por eso una competencia emerge entre ellos para obtener la mayor porción de lo que queda, sea gas, petróleo, minerales, madera o agua potable” (2013, p. 12, traducción propia). Así las cosas, por ejemplo, en materia de recursos minerales, fundamentales para el desarrollo de diversos componentes tecnológicos, Estados Unidos y China potencialmente compiten en África (Sudáfrica, Ruanda y la República Democrática del Congo) y en Suramérica (Chile y Brasil) por recursos que alimentan sus cadenas de producción (Gulley, Nassar y Xun, 2018).

En resumen, la estructura de la economía mundial ha estado cambiando y esto puede tener efectos significativos en el orden político internacional. Una de las razones para que se genere este impacto político se deriva de la capacidad comercial de un Estado. Al ser aquella una de otras tantas fuentes de poder, un Estado puede utilizarla para adelantar sus intereses. Ross (2019), por ejemplo, argumenta que, si un Estado recibe un porcentaje significativo de las exportaciones de otro, en comparación con un tercero, este primero ejerce una mayor influencia sobre el segundo que el tercero. De hecho, una concentración del comercio en un solo socio puede llevar a la manipulación política o económica (Lake, 2009). En este sentido, Paterson, al referirse al crecimiento chino, plantea que “la reorientación de las lealtades políticas entre los países en desarrollo hacia China es *una función de la importancia* de China tanto como socio comercial y como una fuente potencial de capital de desarrollo” (2018, p. 124, traducción propia, énfasis añadido).

En este sentido, vale la pena examinar las relaciones comerciales que China, Irán, Rusia y Turquía sostienen con el mundo y utilizarlas como punto de partida para evaluar su impacto político. Para ello, con los datos del FMI (2022b), utilicé el análisis de redes con el criterio de establecer vínculos comerciales si ellos superaban un porcentaje particular del total de las exportaciones o importaciones que hicieron estos Estados² en dos momentos: 2000 y 2021. La determinación de este porcentaje³ tiene fuertes implicaciones en la estructura de la red y lo

2 Para el caso de China, excluí de los cálculos las cifras de exportaciones hacia o las importaciones desde su zona administrativa especial Hong Kong. Dado que desde 1997 esta isla hace parte de la República Popular, no tiene mucho sentido ahondar en el comercio doméstico, aunque el FMI reporte estas transacciones de manera separada.

3 En la literatura no hay un consenso para determinar la regla con la que se establecen los vínculos. Por ejemplo, en un texto clásico, Snyder y Kick (1979) definieron que cualquier valor diferente a cero era suficiente para establecer el vínculo entre Estados. Por su parte, Maoz (2011) lo estableció si el valor de la transacción era igual o superior al 0,1 por ciento del PIB del Estado exportador. Kali y Reyes (2007) decidieron utilizar dos puntos de corte: 1 por ciento y 2 por ciento del total exportado por cada Estado, con el fin de analizar los cambios en las redes comerciales.

que nos muestra del sistema económico internacional a partir de una mirada egocéntrica⁴ de él. Por ejemplo, al establecer la barrera del 3 por ciento, que pretende resaltar solo las relaciones comerciales más significativas que tienen, se reduce la red a un promedio de 8,4 socios en ambas direcciones de comercio y en los dos años observados. Sin embargo, este número limitado de socios representa un 59,6 por ciento de las importaciones y un 58,6 por ciento de las exportaciones que realizaron las potencias en aquellos momentos de observación. Ahora, si se baja este punto de corte hasta un 1 por ciento, el número de socios, como se puede prever, sube a 19,25 en exportaciones y a 22 en importaciones. Los porcentajes dedicados a cada una de estas relaciones suben también: 77,79 por ciento en las exportaciones y 83,11 por ciento en las importaciones.

En las figuras 1 y 2, a continuación, se muestran las redes comerciales de las cuatro potencias examinadas (representadas por nodos negros mientras que sus socios comerciales lo están en gris), tanto en 2000 como en 2021, respectivamente. Estas redes contienen aquellos vínculos —exportaciones o importaciones— que superaron el punto de corte del 1 por ciento del total de los flujos comerciales en cada una de las direcciones⁵. El tamaño de cada nodo refleja el logaritmo de su grado (el número de vínculos que sostienen, sin importar su dirección; si no están presentes los nodos, pero sí su nombre⁶, es que solo tienen un vínculo y $\log(1) = 0$). Por último, el grosor de los vínculos corresponde al peso de la relación dividido por tres y las flechas muestran la dirección de la relación (en las exportaciones, las cabezas de las flechas apuntan a los socios comerciales, mientras que en las importaciones apuntan a las potencias).

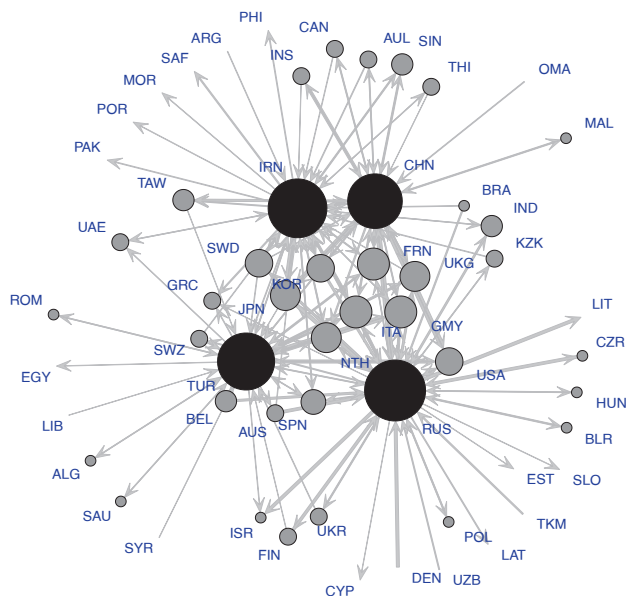
La primera característica que vale la pena resaltar es que las redes comerciales que sostuvieron las cuatro potencias en 2000 constaban de 53 socios distintos, mientras que, en la red de 2021, este número se redujo a 49. Sin embargo, el número total de vínculos comerciales solo descendió en 2, al pasar de 165 a 163. Esto quiere decir que, si bien concentraron un poco su comercio, lograron que algunas de estas transacciones fueran de doble vía. Además, algunos socios fueron reemplazados. Por ejemplo, para 2021, van a aparecer ocho Estados que no eran relevantes para las potencias a inicio del siglo: Vietnam, Irak, Afganistán, México, Chile, Azerbaiyán, Bulgaria y Armenia. Los que desaparecen en esta misma red son: Chipre, Estonia, Letonia y Lituania, Hungría, Suecia, Dinamarca, Austria, Portugal, Turkmenistán, Argelia y Siria.

4 La construcción de las redes comerciales se hizo desde las relaciones que tejió cada uno de los Estados analizados. Por ello, las redes no son una mirada general del comercio internacional; son, sí, la manera en que cada uno de ellos se inscribe dentro del sistema global.

5 En el caso del comercio entre las potencias, cuando la relación en exportaciones reportada por una se repetía en las importaciones que reportaba la otra, decidí eliminar la primera para evitar el conteo doble de la misma relación.

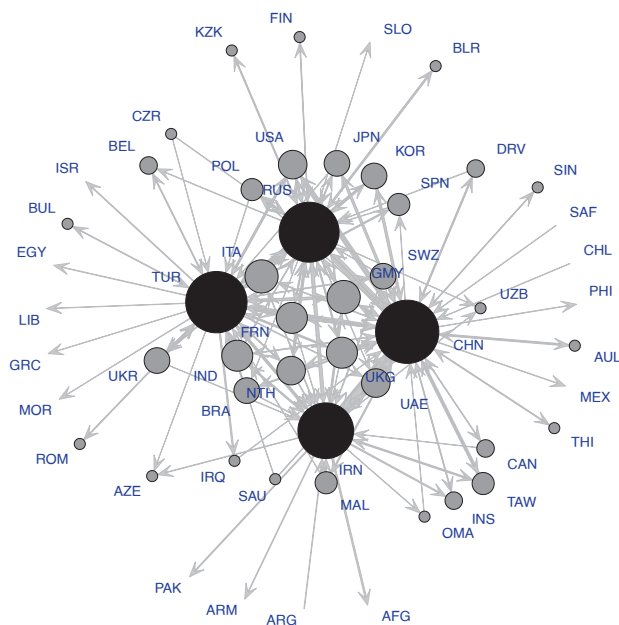
6 Las etiquetas de los nodos corresponden a la abreviación de sus nombres, de acuerdo con el proyecto *Correlates of War* (2022).

Figura 1. Relaciones comerciales de las potencias, 2000



Fuente: elaboración propia con datos del FMI (2022b).

Figura 2. Relaciones comerciales de las potencias, 2021



Fuente: elaboración propia con datos del FMI (2022b).

Ahora bien, para ambos casos existe un grupo de Estados que se encuentran en el centro porque reciben productos o servicios de las potencias o los envían a ellas (nodos grises de mayor tamaño). En el primer punto de observación (2000), este núcleo está conformado por Alemania, Italia y Francia, que tienen un grado de 8 (esto es, exportaron e importaron de todas las potencias), seguidas de los Países Bajos, el Reino Unido y Japón, con un grado de 7. Para 2001, este núcleo había cambiado hasta cierto punto: Alemania e Italia continuaron con un grado 8, y el Reino Unido, Francia y la India tuvieron un grado 7.

Una tercera característica interesante es el cambio en el número de relaciones comerciales que pudieron establecer, al igual que el cambio en la cantidad de socios con los que las sostuvieron. China y Turquía incrementaron su grado (el número de intercambios, bien sea exportaciones o importaciones) al pasar de 35 y 41 en 2000 a 53 y 47, en 2021, respectivamente. Además, lograron incrementar el número de socios. China pasó de tener 20 socios a tener 32, mientras que Turquía pasó de 28 a 31. El incremento del grado de China y el número de países con los que comercia reflejan, precisamente, el espacio que ha ocupado en el comercio mundial.

Los casos de Rusia e Irán, por el contrario, muestran la pérdida de relaciones y la concentración de su comercio. Rusia perdió 10 relaciones, al pasar en este periodo de 53 a 43, mientras que la pérdida de Irán fue de 13 relaciones, pues contaba en 2000 con 46 y en 2021 con 33. De igual forma, los dos países interactuaron con menos socios en 2021 que en 2000. Irán pasó de tener un total de 32 socios comerciales a tener 24. Por su parte, Rusia tenía 35 socios y quedó, en 2021, con tan solo 26.

Por último, cada una de las cuatro potencias ha consolidado una red de socios de manera exclusiva o satélites. Estos son países que, desde la perspectiva de las potencias, comercian con solo una de ellas con valores superiores al 1 por ciento de las exportaciones o importaciones. Sin embargo, estas redes cambiaron en el transcurso del siglo. Al igual que en el punto anterior, China y Turquía ampliaron el número de satélites, mientras que Irán y Rusia perdieron algunas contrapartes comerciales. En el caso chino, Pekín pasó de contar con 2 satélites a sostener relaciones con 7. Ankara incrementó esta red en un país, al pasar de 6 a 7. Irán perdió socios, pues en 2000 contaba con 6 y en 2001 tuvo solo 4. El caso más dramático fue el de Rusia, pues Moscú tenía 12 satélites con los que comerciaba sin la presencia de las demás potencias en 2000, y pasó a tener solo 4 en 2021.

Ahora bien, con los datos de Freedom House (2022)⁷, elaboré la tabla 1, a continuación, para contrastar los sistemas políticos de los principales socios comerciales de las potencias.

7 Freedom House clasifica los sistemas políticos en tres categorías con base en un puntaje sobre los derechos políticos y las libertades civiles: libres, parcialmente libres y no libres. De manera simple, la primera categoría se refiere a las democracias, la tercera a los sistemas autoritarios y la segunda a regímenes que se encuentran a medio camino entre los extremos.

Como punto de partida, las cuatro potencias fueron consideradas como no libres en 2021, y solo Turquía y Rusia, en 2000, eran clasificadas como parcialmente libres. Un elemento que vale la pena resaltar es que en los dos periodos de observación estos cuatro Estados han privilegiado sostener relaciones comerciales con democracias, sobre las otras categorías. Sin embargo, ha habido una reducción de los socios democráticos de estos Estados y, simultáneamente, ha habido un incremento, en promedio, de los socios que cuentan con sistemas autoritarios durante este periodo, al pasar de un 17 por ciento a un 32 por ciento. De hecho, salvo Turquía, las demás potencias han multiplicado el porcentaje de estos regímenes en términos de la composición de sus redes comerciales egocéntricas.

Tabla 1. Sistemas políticos de los socios comerciales de las potencias

	2000			2021		
	Libre	Parcial libre	No libre	Libre	Parcial libre	No libre
Rusia	26 (74%)	3 (9%)	6 (17%)	16 (62%)	2 (8%)	8 (31%)
China	13 (65%)	5 (25%)	2 (10%)	17 (53%)	6 (19%)	9 (28%)
Turquía	18 (64%)	2 (7%)	8 (29%)	18 (58%)	4 (13%)	9 (29%)
Irán	22 (69%)	6 (19%)	4 (13%)	10 (42%)	5 (21%)	9 (38%)
Promedio	20 (68%)	4 (15%)	5 (17%)	15 (54%)	4 (15%)	9 (32%)
Sistemas reportados FH	86 (45%)	58 (30%)	48 (25%)	83 (43%)	56 (29%)	56 (29%)

Nota: los porcentajes no necesariamente suman 100 debido al redondeo.

Fuente: elaboración propia con datos de FMI (2022b) y Freedom House (2022).

Antes de llegar a algunas conclusiones preliminares sobre la naturaleza de los sistemas políticos de los socios comerciales de las potencias y de las posibles líneas causales entre el comercio y el tipo de régimen privilegiado, es importante detenerse en la última fila de la tabla. Allí se encuentra el número de Estados reportados por cada una de las categorías en los dos años de observación. El número de países considerados libres (y su participación sobre el total) ha bajado, mientras que la cantidad de países clasificados como no libres ha aumentado. De hecho, las pérdidas de las dos primeras categorías (libres y parcialmente libres), más el aumento de 3 países en la evaluación de 2021, se han sumado a la tercera categoría. Con base en estos datos, se puede afirmar que el mundo se ha vuelto un poco menos democrático. Esta apreciación coincide con el reporte del Instituto de Variedades de Democracia (V-Dem, por sus siglas en inglés), que afirma que “los últimos diez años han devuelto al mundo 32 años” (Boese *et al.*, 2022, p. 12, traducción propia) en términos de la pérdida de derechos y libertades asociados con el sistema democrático. Dicho de otra manera, el retroceso que ha tenido la democracia como opción de los regímenes políticos ha hecho que el mundo haya vuelto a la distribución política de la Guerra Fría.

En relación con el comportamiento individual de cada una de las potencias, en 2000 solo Turquía comerciaba con Estados no libres en una proporción que superaba el porcentaje reportado por Freedom House para el mundo. En 2021, la potencia que se desvía es Irán, pues con el 38 por ciento está muy por encima de los otros y, además, también se encuentra alejada de la proporción de Estados no libres que compusieron todo el sistema internacional en ese año. Este cambio puede obedecer, en parte, a las sanciones que le ha impuesto Estados Unidos. Los distintos presidentes estadounidenses han firmado 26 órdenes ejecutivas imponiendo o levantando estas sanciones desde 1979 hasta 2020 (U.S. Department of the Treasury, 2022), con lo que han disuadido a miembros de Occidente de no comerciar de manera amplia con Teherán. Estas sanciones han orientado a Irán a “conducir sus actividades económicas con actores que se encuentran por fuera del bloque Occidental liberal” (Sune, 2020, p. 369, traducción propia). A pesar de ello, sigue comerciando de manera significativa, desde su propia perspectiva, con países como Francia, Alemania y Canadá.

Como se puede observar también en la tabla 1, en 2000 las cuatro potencias comerciaban de manera mayoritaria con países catalogados como libres. Si bien esa tendencia continuó en 2021, la proporción bajó, aun cuando China fue el único país que incrementó el número, al pasar de 13 socios a 17 considerados libres. Aquí es importante resaltar que los países del norte global (o centro, desde una perspectiva centro-periferia), como aquellos que pertenecen al Grupo de los 7 (G7), suelen puntuar muy alto en los índices que miden la democracia. En este sentido, al ser estos socios parte fundamental de la estructura comercial internacional, las potencias no pueden escapar a su capacidad de atracción.

Estas relaciones se alinean con los hallazgos de Risse y Babayan (2015). Si bien estos autores indagan sobre la respuesta de los gobiernos denominados como iliberales a los esfuerzos de la promoción de la democracia llevados a cabo por Occidente, llegan a la siguiente conclusión que puede servir de base para la discusión:

[Los gobiernos iliberales está obligados a responder] si perciben estos esfuerzos como desafíos a sus intereses geoestratégicos en la región o a la supervivencia de sus regímenes [...] *los poderes regionales no democráticos no están inclinados a promover de manera intencional la autocracia*, aunque el ‘fortalecimiento de la autocracia’ puede ser una consecuencia de su comportamiento. En algunos casos, los regímenes iliberales incluso promueven la democracia si esto se ajusta a sus intereses geoestratégicos (Risse y Babayan, 2015, p. 384, traducción propia, énfasis añadido).

A manera de extensión de estas conclusiones, lo que muestran los datos es que no existe una tendencia clara por parte de China, Irán, Rusia o Turquía a privilegiar (o ser privilegiados) por un determinado tipo de régimen político. No obstante, hace algunos años, Leichtova afirmaba que Rusia ha buscado “incrementar su influencia en el sistema internacional al fortalecer lazos con países que son importantes pero que, al mismo tiempo, han sido condenados

al ostracismo del sistema” (2014, p. 144, traducción propia), como Irán, Corea del Norte o, incluso, Venezuela. Sin embargo, esto no ha hecho que corte sus lazos con otros Estados que hagan parte del círculo democrático. De hecho, Salzman afirma que Rusia ha perseguido la “globalización soberana”. Este objetivo busca “la suficiente integración en la economía global para disfrutar de los beneficios del crecimiento económico y para ejercer el poder económico en el extranjero sin sacrificar el control doméstico a actores foráneos” (Salzman, 2019, p. 15, traducción propia). Es decir, que el establecimiento de socios en los dos extremos del continuo político ha satisfecho las necesidades económicas y políticas de Rusia.

Es más, en el caso de Moscú, de sus socios importantes que se encuentran en ambas ventanas de observación, 18 Estados no cambiaron su denominación, uno solo la mejoró (Brasil) y 2 la empeoraron (India y Turquía). De los 5 Estados que son nuevos socios para 2021, 3 son no libres y 2 son libres. Pekín sigue, más o menos, la misma tendencia. De los Estados que repitieron, 15 permanecieron estables, 3 bajaron su denominación (Tailandia, Rusia y Turquía) y ninguno subió su categoría. En cuanto a las nuevas economías que aparecen en 2021, 4 son no libres, 3 son parcialmente libres y 7 son libres. Dado lo anterior, el comercio con China no ha tenido una incidencia significativa en la orientación política de sus contrapartes. Es más, los nuevos socios importantes para el régimen conducido por el partido comunista se distribuyen de manera equitativa (si se unen los Estados no libres con los parcialmente libres) entre democracias y no democracias.

Turquía tiene 20 socios que no cambiaron de rótulo y solo uno bajó (Rusia). De los Estados que entraron a ser significativos para Ankara, 2 son no libres, 3 son parcialmente libres y 5 son libres, con lo cual comparte la tendencia con China. Por último, Irán tuvo 13 socios que permanecieron estables, 3 bajaron (Turquía, Rusia y la India), mientras que solo aparece Brasil con una mejoría en su denominación. De los 7 nuevos socios, 4 son no libres y 3 son parcialmente libres. Teherán no logró incorporar nuevos Estados libres para el último año de observación.

Bajo estas dinámicas, no se podría hablar de una influencia por parte de las potencias para determinar un tipo de régimen político específico. Las tendencias propuestas por Ross (2019) y Lake (2009) no se ven reflejadas acá. Además, si la tendencia del mundo es volverse menos democrático, la consecuencia natural es que la participación de regímenes autoritarios en el comercio mundial se incremente. Dicho de otra manera, desde una línea causal, no se puede afirmar que los 4 Estados analizados (que para 2021 son denominados como no libres) hayan tenido un efecto directo negativo sobre los cambios en los tipos de sistemas políticos de sus socios. Si se agregan los datos, se puede ver que, en la mayoría de los casos, los vínculos que establecieron (66) en ambos años se dirigieron a Estados que mantuvieron su régimen (58 por ciento), mientras que tan solo 9, que representan el 8 por ciento, fueron a Estados que se volvieron más autoritarios. Ahora, de los 36 socios nuevos, 13 fueron a

regímenes no democráticos (36 por ciento), mientras que 14 (39 por ciento) se dirigieron a Estados democráticos.

El orden de seguridad

En los albores de la década de los noventa del siglo pasado, el expresidente George H. W. Bush planteó, en una sesión conjunta del Congreso de los Estados Unidos llevada a cabo el 11 de septiembre de 1990, ante la invasión de Irak a Kuwait, que:

Una nueva asociación de naciones ha comenzado [...] De estos tiempos turbulentos [...] un nuevo orden mundial puede emerger: una nueva era –más libre de la amenaza del terror, más fuerte en la persecución de la justicia y más segura en su búsqueda de la paz– (Bush, 1990, párr. 22, traducción propia).

Este “nuevo orden” dio pie para discusiones académicas y acciones políticas concretas en materia de seguridad. Por ejemplo, en el ámbito académico surgió el debate sobre la naturaleza de ese orden y sus condicionantes para una paz mundial. Desde una perspectiva liberal, se hablaba de la tercera ola de democratización (Huntington, 1991) y, en la relación de este sistema político con el orden internacional, se habló de la *pax democrática* (Russett, 1993). En la práctica, la política exterior de Estados Unidos, bajo el presidente Bill Clinton, esbozó la idea de la ampliación de la democracia (Chollet y Goldgeier, 2008). Así las cosas, la premisa fundamental que guio el comportamiento de Occidente, liderado por Washington, fue cómo hacer del mundo un lugar más seguro a partir de unos valores políticos y civiles liberales. Estos propósitos políticos fueron complejizados con la violencia de la desintegración de Yugoslavia, de un lado, y algunos conflictos en África, como el de Ruanda. En este orden de ideas, en materia política, por ejemplo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) tuvo que adaptarse al cambiante escenario geopolítico de Europa y la incertidumbre frente a emergentes amenazas a la seguridad de sus miembros (Johnston, 2017). Además, cobró vigencia la idea de la responsabilidad de proteger como un mecanismo para atender los conflictos internos y, así, seguir avanzando las ideas liberales en el mundo.

El final de esa década y el comienzo del siglo XXI no lograron eliminar las incertidumbres. Los ataques terroristas a Estados Unidos de 2001 pusieron el foco de la seguridad en amenazas transnacionales y empezaron a relativizar algunos supuestos del orden internacional como, por ejemplo, el concepto de soberanía. Con los rápidos desarrollos normativos que se dieron tras estos ataques, se desprendió que:

La fuerza podía ser usada contra el territorio de un Estado que alberga este tipo de organizaciones [terroristas]. Esta violación a la soberanía de ese Estado está legalmente justificada por su ayuda al o promoción del terrorismo o, en otras palabras, por violar su ‘deber’ internacional planteado en varias resoluciones de la ONU (Cassese, 2001, p. 997, traducción propia).

Además, como parte del arsenal jurídico para la invasión de Estados Unidos a Irak en 2003, se lanzó la idea de la “defensa anticipatoria”, mejor conocida como los ataques preventivos. De hecho, en su Estrategia de Seguridad Nacional de 2006, que recoge los elementos básicos de la de 2002, Washington esgrime su derecho a “usar la fuerza antes de que el ataque ocurra, incluso si hay incertidumbre sobre el tiempo y lugar del ataque enemigo” (en Terry, 2013, p. 12, traducción propia).

En la segunda década del siglo, a la precaria situación mundial de seguridad derivada de organizaciones no estatales se le añadieron comportamientos estatales que impactaron de manera negativa la idea de una comunidad de Estados sintonizados en la identificación de las amenazas internacionales. El comportamiento de Rusia, que se desviaba de las expectativas creadas por Occidente, fue uno de ellos. El conflicto entre Georgia y Rusia por Osetia del Sur en 2008, aunado a la promesa de la OTAN de aceptar a Ucrania y Georgia en la alianza (Kofman, 17 de agosto de 2018; Seskuria, 21 de septiembre de 2021), señaló un quiebre en las relaciones entre Moscú y Occidente. De hecho, la posterior invasión de Rusia a Ucrania por Crimea, en 2014, hizo que se comenzara a hablar de una “Nueva Guerra Fría”, y se señalara a Rusia “como el principal desafío al orden internacional liberal” (Karaganov, 2018, p. 85, traducción propia). A esta denominación hecha por Occidente se le unió China. Estados Unidos considera a Pekín como una fuente de inseguridad y la principal amenaza a su modo de vida (Yao, 2021). Por su parte, China considera que Washington puede provocar el fin del mandato del Partido Comunista (Friedberg, 2011) que guía los destinos de 1.400 millones de personas.

Si bien las relaciones de Occidente en general, y Estados Unidos en particular, con Irán han sido conflictivas desde la Revolución de 1979, su inclusión en el “Eje del Mal” por parte del gobierno de Bush a la luz de los ataques terroristas de 2001, y el posterior plan de desarrollar armas nucleares por parte de Teherán, han hecho que la conflictividad geopolítica del Medio Oriente, de por sí exacerbada por la tensión entre grupos islámicos radicales y Occidente, haya aumentado. De hecho, desde los círculos políticos y mediáticos de Washington, se denominó a Irán como un “Estado terrorista nuclear” y como “la mayor amenaza para la comunidad internacional” (Farhadi y Reisinezhad, 2020, p. 334, traducción propia).

Por último, Turquía no ha significado, a lo largo de las últimas dos décadas, un desafío permanente en materia de seguridad para Occidente. De hecho, Ankara es miembro de la OTAN. Más aún, ha vivido etapas en su política exterior muy cercanas a Europa en particular (Akkoyunlu, 2021). Sin embargo, su crecimiento económico ha motivado una política exterior que asume el rol de “nueva potencia global” y, con ello, “ha surgido una creencia de que los poderes occidentales están tratando de contener a Turquía” (Arin, 2015, p. 22, traducción propia). Esta aparente contradicción y su dinamismo en las relaciones con Occidente pueden tener raíces estructurales de los subsistemas regionales en los que Turquía se encuentra, en los que Ankara trata de balancear a Estados Unidos y Rusia, de un lado, y a Estados Unidos e Irán, de otro (Martin, 2022).

Este breve (y por supuesto no exhaustivo) recorrido por las dinámicas de seguridad en las últimas décadas que involucran a los Estados analizados indica la necesidad de abordar esta dimensión del orden internacional. Para hacerlo, se puede acudir a distintas aristas: la formación o las dinámicas de alianzas (Cranmer, Desmarais y Kirkland, 2012; Cranmer, Desmarais y Menninga, 2012; Schweller, 1997; Walt, 1987), las transferencias de armas (Akerman y Seim, 2014; De Soysa y Midford, 2012; Kinne, 2016), las comunidades de seguridad (Adler y Barnett, 1998; Adler y Greve, 2009; Chau, 2008), entre otras varias. Para este análisis, he decidido concentrarme en las transferencias de armas, pues, de un lado, se sigue la lógica de la construcción de redes egocéntricas (a quiénes les proveen armas Rusia, China, Turquía e Irán) y, de otro, proveen mayor “movimiento” que las propias alianzas o comunidades de seguridad (aunque ellas pueden estar estrechamente relacionadas).

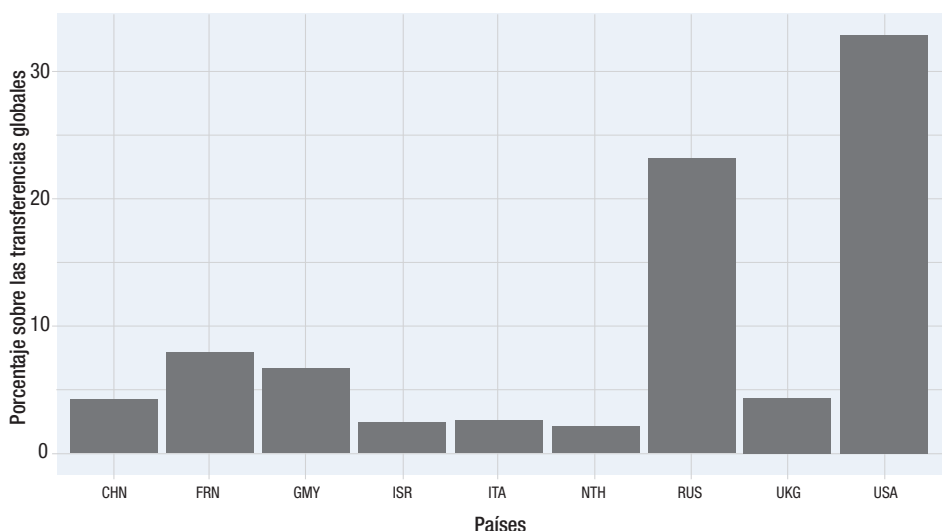
Además, las alianzas, como lo plantean Kegley y Raymond, son “acuerdos formales entre Estados soberanos para el propósito aceptado de coordinar su conducta en el evento de contingencias especificadas de naturaleza militar” (en Sorokin, 1994, p. 423, traducción propia). Bajo esta óptica, la construcción de una alianza requiere la formalización de los deberes (y los derechos) de las partes firmantes. De lo contrario, como lo afirma Sorokin, los acuerdos informales “son más fáciles de violar [...] y permiten a los Estados mayor libertad política” (1994, p. 423, traducción propia). Esta formalidad, por ejemplo, va en contravía de la política exterior de China desde 1983 (Velosa, 2021), con lo que las alianzas no serían instrumentos útiles para evaluar su impacto sobre el orden internacional.

En cambio, “las transferencias de armas son más que simples ventas para obtener una ganancia” (D’Orazio, 2012, p. 11, traducción propia). Si bien el factor económico puede ser un motivo de la transacción, un presupuesto razonable que diluye esta condición y resalta su naturaleza política es que las transferencias son “indicativas del compromiso del proveedor a la seguridad del receptor” (Kinsella, 28 de agosto de 2003, p. 14, traducción propia). Como extensión, este compromiso puede devenir en influencia: “la manipulación de la relación de transferencia de armas [por parte del proveedor] para coartar o inducir a un Estado receptor para que ajuste sus políticas o acciones a los deseos del Estado proveedor” (Wheelock, 1978, en Sislin, 1994, p. 667, traducción propia). Lo anterior pone a la transferencia de armas en la misma lógica que la del comercio explicitada arriba y sirve, entonces, como una medida del alcance que han tenido las potencias en el orden internacional contemporáneo.

El Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2022) reporta que nueve países han transferido, en el periodo 2000-2021, el 86,5 por ciento de las armas totales en el mundo. Como lo muestra la figura 3, los principales exportadores de armas han sido Estados Unidos, seguido por Rusia. Estos dos Estados representan el 56,2 por ciento de todas las transacciones. De igual forma, se puede observar que este grupo de exportadores está compuesto por Estados que pertenecen a Occidente, salvo Rusia y China. De hecho, entre los cinco países

principales están, en orden descendente, Estados Unidos, Francia, Alemania y el Reino Unido. La sexta plaza la ocupa, precisamente, China. La lista la cierran Italia, Israel y Países Bajos. Con esta información, se puede afirmar que el orden de seguridad es mantenido, principalmente, por los Estados liberales.

Figura 3. Principales exportadores de armas, 2000-2021

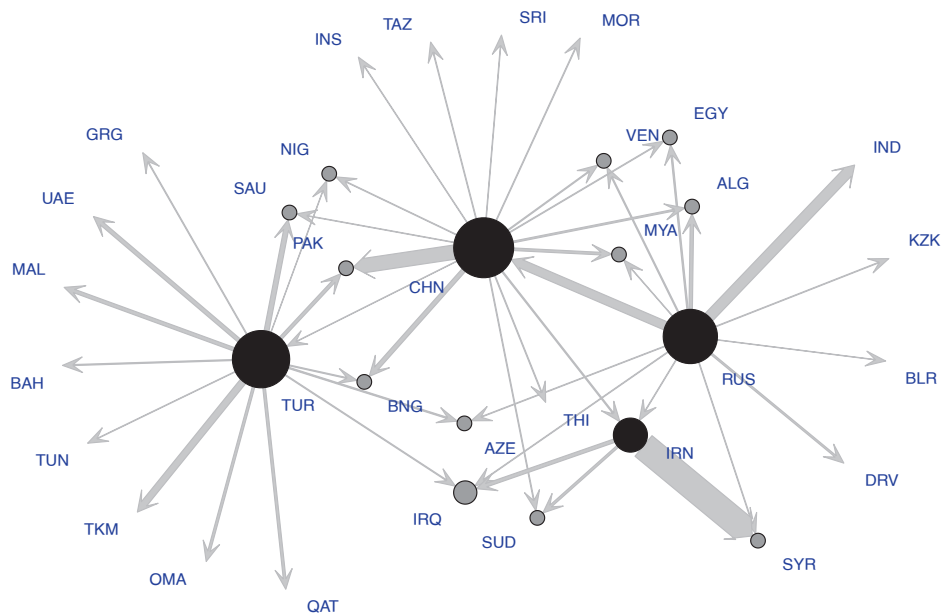


Fuente: elaboración propia con datos de SIPRI (2022).

Más allá de estos datos generales, es importante conocer a quiénes venden estas armas tanto las potencias como los principales Estados liberales, pues acá vale la pena la comparación entre estos dos grupos. Por ello, acudí nuevamente al análisis de redes. Ahora, para elaborar estas redes egocéntricas de transferencia de armas, utilicé los datos del SIPRI (2022) a partir de las exportaciones que hacen los proveedores. Sin embargo, a diferencia de la red de comercio, no utilicé puntos de observación longitudinales, sino que agregué los datos del 2000 al 2021. Esto se debe a que los flujos no son regulares (hay años en los que el valor de las transacciones es cero) y, además, pueden presentar picos y valles que pueden magnificar (o reducir) la importancia de determinados socios si solo se observa un año particular. Para seleccionar los Estados que reciben las armas convencionales de los proveedores, utilicé la misma regla del 1 por ciento de valor total de las transacciones. Por supuesto, esto elimina de la red a algunos Estados, pero permite ver las relaciones más importantes de una manera clara. De hecho, esta reducción no afecta de manera importante las tendencias de cada uno de los proveedores. En promedio, la red de las potencias que se presenta a continuación (figura 4) contiene el 90,5 por ciento de su venta de armas, mientras que, para el caso de los Estados liberales (figura 5), representa un 87,9 por ciento. El tamaño de los vértices de estas redes, al igual que en la red comercial, obedece al logaritmo del número de relaciones que sostienen.

De la misma forma, el grosor de las flechas, que reflejan los vínculos unidireccionales de la red, corresponde al porcentaje de la transacción sobre el total de relaciones de los Estados analizados en cada una de ellas.

Figura 4. Red de transferencia de armas de las potencias, 2000-2021



Fuente: elaboración propia con datos de SIPRI (2022).

En la red de las potencias, la mayor cantidad de receptores de armas (grado de salida) la tiene China, con un total de 16 socios. Rusia y Turquía comparten el mismo número (14), mientras que Irán solo exportó a 3 Estados⁸. De hecho, llama la atención la relación que ha sostenido Irán con Siria en este periodo, pues el régimen de Damasco es el destino del 75,7 por ciento de las armas iraníes.

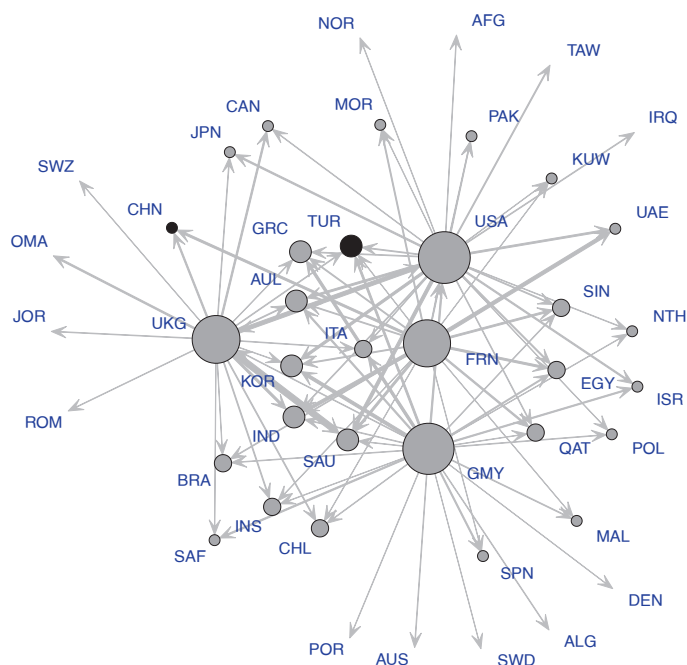
Ahora bien, esta red de transferencia de armas logra reflejar algunas de las dinámicas geopolíticas entre las potencias. El 40 por ciento de las armas que ha vendido China han tenido como destino Pakistán, mientras que India ha recibido cerca del 30 por ciento de las ventas de Rusia. El conflicto limítrofe entre Pekín y Nueva Delhi, que data de la Guerra Fría, se agudizó en el verano de 2020 con una serie de enfrentamientos militares entre ambos Estados (*Deutsche Welle*, 16 de junio de 2020). Con el ánimo de desescalarlo, han llevado a

8 En la base de datos de Irán se encuentran, en total, siete destinos de sus armas. Dos de ellos son actores no estatales (Hezbollah, en el Líbano, y los rebeldes Houthi, en Yemen), por lo cual decidí eliminarlos de la red. El sexto destino es desconocido y, el séptimo, Venezuela. Esos dos últimos no lograron superar este punto de corte. Sin embargo, es importante resaltar que Venezuela sea uno de esos pocos destinos a los que Irán les vende armas.

cabo una serie de encuentros que terminaron con un acuerdo parcial que contiene un repliegue militar en sus fronteras (Hussain, 25 de octubre de 2022). Esta relación, no obstante, ha sido ambivalente. De un lado, ambos Estados hacen parte de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y, en ese marco, han celebrado acuerdos, por ejemplo, en materia de cooperación espacial. De otro lado, y de manera paralela, la India hace parte del Diálogo Cuadrilateral de Seguridad (QUAD, por sus siglas en inglés), del que también son miembros Australia, Japón y Estados Unidos, que busca contener a China en la región del Indo-Pacífico (Singh, 14 de junio de 2022).

En esta red, Rusia, Irán y China están conectados de manera directa, mientras que Turquía solo tiene un vínculo con Pekín. Sin embargo, Ankara sí sostiene vínculos militares con Arabia Saudita e Irak, rivales históricos de Teherán. A pesar de ello, Turquía ha venido acercándose a Irán (en áreas diferentes al comercio), especialmente después del intento de golpe de Estado a Erdogan en 2016, lo que convierte al primero en un balanceador entre Irán y Arabia Saudita (Barzegar y Divsallar, 2017).

Figura 5. Red de transferencia de armas de los Estados liberales, 2000-2021



Fuente: elaboración propia con datos de SIPRI (2022).

Como se puede apreciar, todos los socios de las potencias pertenecen al Sur Global. Esto contrasta con la red (figura 5) de los Estados liberales seleccionados. La composición de esta

segunda red cubre una mayor porción del mundo, toda vez que los Estados liberales sostienen más vínculos con más países, por lo cual incluye tanto países del Norte como del Sur. De hecho, en esta red aparecen Turquía y China como receptores de sus armas. El primero, al ser socio de la OTAN, ha recibido armas de los cuatro Estados liberales seleccionados; el segundo, solo de Francia y el Reino Unido, aunque los porcentajes son significativos: 7,6 y 5,1, respectivamente.

Ahora bien, dentro de las características básicas, el mayor exportador, en número de vínculos, es Alemania, con 26 socios, seguido de Estados Unidos (24), Francia (20)⁹ y el Reino Unido (19). Uno de los receptores más importantes para estos Estados ha sido Arabia Saudita. Es el principal destino de las armas estadounidenses (11 por ciento del total) y británicas (22 por ciento) y es el cuarto de Francia (7,5 por ciento). Del Medio Oriente, también son receptores importantes Emiratos Árabes Unidos, pues es el principal destino de las armas francesas (12,5 por ciento), y Omán, el tercero del Reino Unido (5,7 por ciento). En el Asia Pacífico, Corea del Sur es el primer destino para Alemania (10,9 por ciento) y el segundo destino para Estados Unidos (8,8 por ciento), mientras que Australia es el tercer destino de Washington (6,9 por ciento).

Ahora, un punto crucial para el análisis de estas páginas es que las redes también se distinguen por el tipo de régimen al que le envían armas. Con los datos de Freedom House (2022), clasifiqué el sistema político de cada uno de ellos¹⁰, y crucé esta clasificación con la venta de armas. La conclusión general más importante es que las potencias privilegian los Estados no libres, pues su promedio es de 2,6, mientras que los Estados liberales dirigen sus exportaciones hacia regímenes más liberales, dado que sus socios obtuvieron una puntuación de 1,63.

La tabla 2 presenta la distribución de los regímenes políticos de los socios de las potencias y de los Estados liberales analizados. Rusia es la única potencia que provee armas a un Estado libre (India, que solo en 2020 y 2021 es clasificado como parcialmente libre), aunque privilegia a los Estados no libres, al igual que Turquía e Irán. China, mayoritariamente, destina sus armas a los Estados parcialmente libres.

9 Al igual que Irán, Francia tuvo un socio de naturaleza distinta a los Estados (la OTAN), acá considerados. Por esta razón, fue eliminado de la red.

10 Como se recordará, esta red de armas es el agregado de 22 años (2000-2021). Dada la clasificación anual de Freedom House, le asigné a cada régimen 1 punto, si eran Estados Libres; 2 puntos, si estaban clasificados como Estados parcialmente libres; y, finalmente, 3 puntos a aquellos reportados como Estados no libres, para cada año. Luego, promedí este resultado, de tal forma que obtuve una puntuación general en una escala entre 1 y 3 para cada Estado que da cuenta de los movimientos que tuvo (si los hubo). Su reasignación a las categorías respectivas siguió el redondeo de su puntuación.

Tabla 2. Sistemas políticos de los receptores de armas, 2000-2021

	Libres	Parcial libres	No libres
Rusia	1 (7,7%)	1 (7,7%)	11 (84,6%)
China	0 (0%)	10 (62,5%)	6 (37,5%)
Turquía	0 (0%)	6 (42,9%)	8 (57,1%)
Irán	0 (0%)	0 (0%)	3 (100%)
Estados Unidos	13 (54,1%)	5 (20,8%)	6 (25%)
Reino Unido	13 (68,4%)	3 (15,8%)	3 (15,8%)
Alemania	18 (69,2%)	4 (15,4%)	4 (15,4%)
Francia	8 (40%)	7 (35%)	5 (25%)
Sistemas reportados FH (promedio)	87 (45%)	58 (30%)	48 (25%)
Sistemas reportados FH (promedio)	87 (45%)	58 (30%)	48 (25%)

Nota: los porcentajes no necesariamente suman 100 debido al redondeo.

Fuente: elaboración propia con datos de SIPRI (2022) y Freedom House (2022).

El caso de los Estados liberales es distinto. Estos, de manera significativa, envían sus armas a Estados libres. Sin embargo, el caso de Francia se desvía un poco de esta conducta, pues si se compara con el promedio general de Freedom House, le vende armas a Estados libres en menor proporción que las democracias reportadas, mientras que lo hace en mayor proporción a Estados parcialmente libres. París y Washington, por último, destinan una cuarta parte de sus armas a Estados no libres, justo en el promedio del número de gobiernos autoritarios reportados en el mundo.

Con base en estos datos, a diferencia de las redes comerciales, en las redes de transferencia de armas sí hay una diferencia entre las potencias y los Estados liberales. En primer lugar, los Estados liberales son los protagonistas en las configuraciones de seguridad internacional. A ellos se les suman Rusia y, en menor medida, China. Turquía e Irán, por el contrario, no juegan un rol preponderante acá, a pesar de sostener algunas relaciones significativas con Estados del Medio Oriente o Asia Central: Turquía las tiene con Turkmenistán (19 por ciento de sus ventas totales), Arabia Saudita (13 por ciento) y Emiratos Árabes Unidos (11 por ciento); Irán las sostiene, como se mencionó, con Siria. En adición, los países liberales doblan en alcance a las potencias, pues cuentan con una red más extendida que, en promedio, incluye 22,25 socios, mientras que las potencias exportan, en promedio, a 11,75 socios.

En segundo lugar, los receptores de armas de las potencias tienen un sistema político distinto a aquellos que reciben las armas de Estados liberales. Si bien estos venden a través del espectro político, las potencias lo hacen a Estados parcialmente libres y no libres. Esto, en parte, va en contravía con los hallazgos de de Soysa y Midford (2012). Ellos encontraron que

en las transferencias de armas que hacían Estados Unidos y China a África Subsahariana, Pekín tenía una tendencia a establecer vínculos con democracias, mientras que Washington lo hacía hacia regímenes autoritarios. Esta discrepancia puede obedecer al diseño distinto de investigación, lo que obliga a, de un lado, tener cautela con las conclusiones y, de otro lado, indagar por regiones de manera longitudinal para determinar estas orientaciones. Además, dos conjuntos de variables que no se consideran en estas páginas también pueden jugar un rol: el “vacío” de Occidente (esto es, si ha habido algún tipo de veto o desinterés por parte de los Estados liberales que ha sido aprovechado por las potencias) y las condiciones geopolíticas, históricas y de recursos con las que cuentan estos receptores de las armas de las potencias. Sin embargo, a pesar de estas discrepancias, el análisis hecho coincide con una observación más general: de parte de las potencias iliberales no existe la promoción del autoritarismo, pero sí el apoyo al autoritarismo (Yakouchyk, 2019).

El orden normativo: la ONU como escenario de contestación

Durante la apertura de la septuagésima sexta sesión ordinaria de la Asamblea General de la ONU, de 2021, se pudieron apreciar, de manera clara, férreas posiciones frente al orden internacional liberal. De un lado, el presidente iraní afirmó que su nación “ha convertido su país en el *más progresista* del sistema político basado en elecciones en Asia Occidental” y, más adelante, resaltó que “no solo lo hegemónico y la idea de hegemonía han fracasado estrepitosamente, sino también el proyecto de imponer *la identidad de Occidente*” (Asamblea General de Naciones Unidas, Sesión 76, Sesión Plenaria 3, 2021, p. 59, énfasis añadido). Así mismo, el presidente chino recordó que “la evolución reciente de la situación mundial demuestra una vez más que la intervención militar desde el exterior y la denominada *transformación democrática* no generan más que perjuicios” (Asamblea General de Naciones Unidas, Sesión 76, Sesión Plenaria 3, 2021, p. 72, énfasis añadido).

De otro lado, el presidente estadounidense fue enfático al afirmar que:

Al tiempo que ejercen la diplomacia en todos los ámbitos, los Estados Unidos *defenderán los valores democráticos* que están en el corazón mismo de lo que somos como nación y como pueblo: la libertad, la igualdad, la oportunidad y la creencia en los derechos universales de todas las personas [...] El autoritarismo y las personas autoritarias del mundo tal vez intenten proclamar el fin de la era de la democracia, pero se confunden. La realidad es que el mundo democrático está en todas partes (Asamblea General de Naciones Unidas, Sesión 76, Sesión Plenaria 3, 2021, pp. 15-16, énfasis añadido).

Estas tres declaraciones, realizadas el mismo día, muestran las posiciones de los respectivos gobiernos de Irán, China y de Estados Unidos frente a la estructura general del sistema

internacional. Los dos primeros dejan ver que la globalización, con sus valores liberales, y la promoción de la democracia, especialmente aquella realizada bajo la idea de la democratización “desde afuera”, han sido fenómenos que hoy no tienen cabida en el orden internacional. Por su parte, el último plantea la permanencia de esos procesos y, de hecho, hacen parte de su propia seguridad ontológica.

Esta breve caracterización de las posiciones refleja una de las maneras en que hoy el orden internacional está siendo contestado: la construcción discursiva de una realidad que surge de sus propias cosmovisiones (ideas) y que determina unos intereses que deben defender. Aquellos países que se han manifestado, de una u otra forma, contra Occidente han hecho una evaluación negativa de la trayectoria del sistema internacional. Esta realidad que construyen no es compatible con algunos de los pilares que sostienen el orden internacional liberal y, por ello, buscan crear alternativas que puedan satisfacer sus necesidades. Desde la otra orilla, por supuesto, la realidad que construyen es distinta y abogan por la necesidad de seguir profundizando o expandiendo estos valores liberales.

Por esta razón, la ONU es un escenario para aproximarse a la visión que tienen los Estados sobre el sistema internacional y sus roles en él. A partir de las distintas actividades que realizan allí, esta organización se convierte en un espacio de contestación de los órdenes internacionales, pues se manifiestan las preferencias de sus miembros. Por ejemplo, se pueden analizar los discursos pronunciados en la Asamblea General (AG) (Baturo, Dasandi y Mikha-ylov, 2017) para entender cuáles son sus ideas, intereses y roles (Velosa, 2020). También se puede acudir a las votaciones de las resoluciones en la AG (Abb y Strüver, 2015; Pang, Liu y Ma, 2017; Pang y Wang, 2018; Strüver, 2016) o a los copatrocinadores de las resoluciones (Lee y Stek, 2016; Velosa, 2021). Para este análisis, decidí acudir a la tercera estrategia (copatrocinio de resoluciones) para aproximarme a las ideas que sobre el orden internacional tienen tanto las potencias como los Estados liberales, así las resoluciones no sean vinculantes. A pesar de ello, el respaldo a un borrador de resolución implica una decisión activa por parte del Estado y muestra la orientación general de su política exterior.

Volví al análisis de redes pero, esta vez, la red es de dos modos (o de afiliación) (de Nooy, Mrvar y Batagelj, 2011; Everett, 2016; Everett y Borgatti, 2013). Esta red está compuesta por dos conjuntos de vértices cuya naturaleza es distinta y los vínculos van de un conjunto al otro, mientras que al interior de ellos no existen (o no se definen) relaciones. En este sentido, el primer conjunto es el de los Estados y el segundo son las resoluciones que copatrocinan. Para elaborarla, acudí a la base introducida por Seabra y Mesquita (2022a), en la que codifican todas las resoluciones de las sesiones 55 a 74 (2000-2020)¹¹. Allí se encuentran

11 Esta base fue actualizada, pues en el artículo mencionado solo están las resoluciones de las sesiones 64 a 73 (2009-2019). La base actualizada se encuentra en Seabra y Mesquita (2022b).

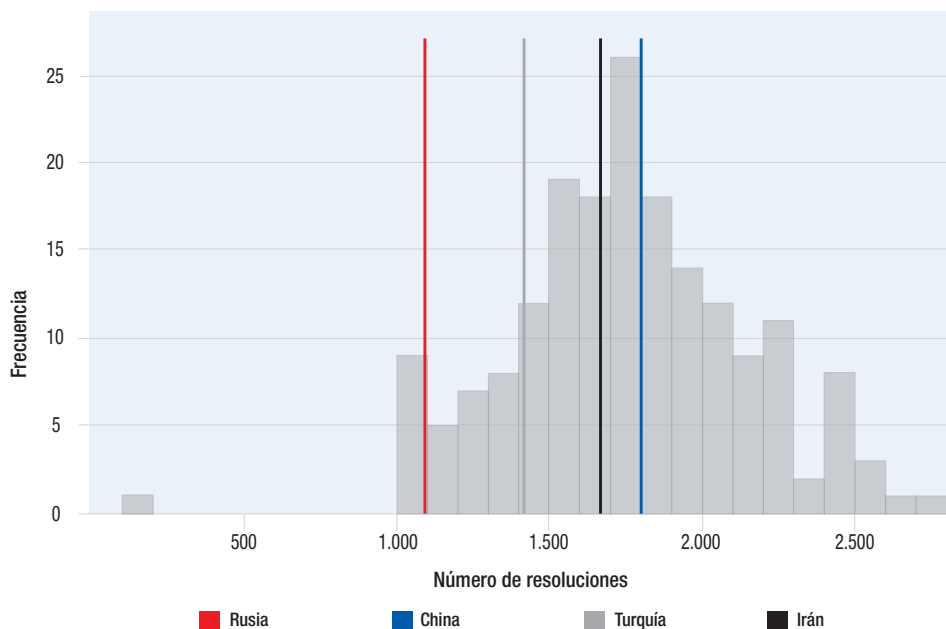
5.010 resoluciones presentadas ante a la Asamblea General o sus respectivas comisiones. Las figuras 6 y 7, a continuación, muestran el número de resoluciones copatrocinadas por los Estados analizados sobre el comportamiento del mundo. Frente a las potencias, China es el que más ha participado en esta construcción colectiva del orden internacional, pues ha copatrocinado 1.797 resoluciones en este periodo. En el otro extremo se encuentra Rusia, con solo 1.090 respaldos, mientras que Irán (1.668) se encuentra cerca de China, y Turquía (1.419) en la mita de ambos polos. Alemania y Francia, dentro del grupo liberal, se comportan de manera distinta a Estados Unidos, pues Berlín y París han apoyado 1.713 y 1.719 resoluciones, respectivamente, en contraste con las 1.051 resoluciones de Estados Unidos. Reino Unido, si bien no es tan extremo como Estados Unidos, sí se separa de sus pares europeos con 1.555 resoluciones.

De acuerdo con estos datos, es importante resaltar que Estados Unidos y Rusia se comportan de manera muy parecida: son reacios a respaldar un número de resoluciones semejante a sus pares en cada uno de sus grupos. Por el contrario, China, de un lado, y Alemania y Francia, de otro, actúan de manera similar, pues tan solo los separan 84 y 78 resoluciones durante este periodo, respectivamente, y se encuentran muy cerca de la media (1.758) y mediana (1.746) que tienen en cuenta a todos los Estados.

Estos números generales muestran el involucramiento de los Estados en un trabajo cooperativo en la construcción del orden internacional. Sin embargo, no es posible afirmar que sea *el mismo* orden internacional. De hecho, al hacer un análisis de contenido cuantitativo de los títulos de las resoluciones, se pueden develar algunas diferencias en los órdenes que cada uno de los Estados busca defender. En primer lugar, si se indaga por la frecuencia de las palabras¹² que aparecen en estos títulos (tabla 3), se observa que la palabra (o conjunto de palabras) más frecuente para todos los Estados, salvo para China e Irán, es 'Naciones Unidas', lo cual no es de extrañar. Para Pekín y Teherán, la palabra más frecuente es 'desarrollo'. Entre las 20 palabras más frecuentes, las 'armas' (bien sea *weapons* o *arms*) y 'seguridad' solo aparecen en los Estados liberales y Turquía. A pesar de que Rusia es el segundo exportador de armas y China se encuentra en la sexta plaza, como se mencionó arriba, estos temas no son recurrentes en las resoluciones que apoyan. De otro lado, la palabra 'paz' solo aparece en las resoluciones de las potencias. Por último, un caso particular que vale la pena resaltar es que las frecuencias y el orden de las palabras son casi idénticas para los países europeos. Además, Alemania, Francia y el Reino Unido apoyaron de manera importante las resoluciones que versaron sobre refugiados, palabra que no aparece en ninguno de los otros casos.

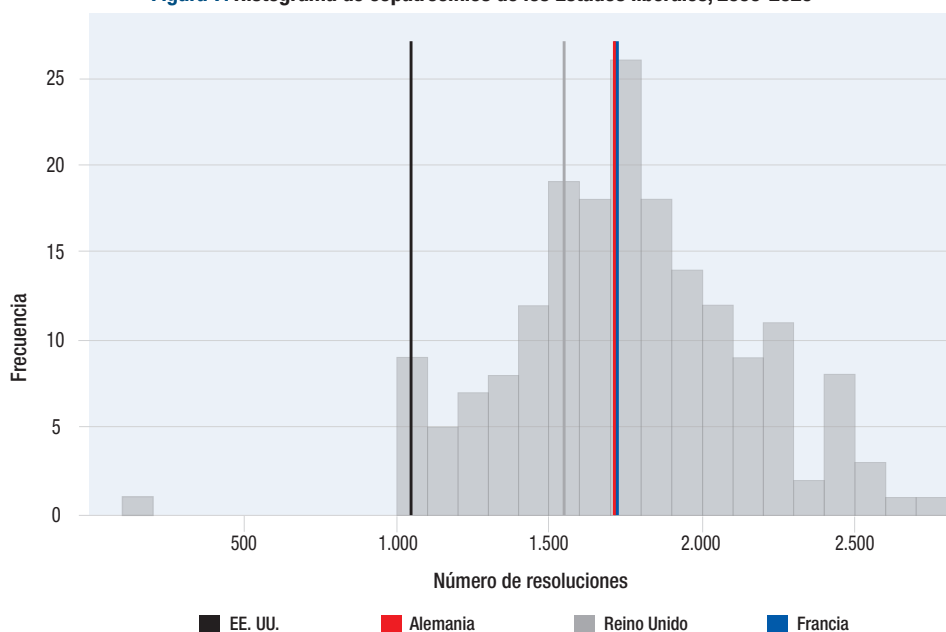
12 Eliminé las palabras más usadas en inglés, denominadas *stopwords*, como artículos y algunos verbos básicos que no añaden valor en el análisis. Además, como la unidad de análisis es la palabra individualmente considerada, en algunos casos uní dos palabras seguidas que solo juntas tienen sentido, como *United Nations*, *United States*, *Human Rights*, entre otras.

Figura 6. Histograma de copatrocinios de las potencias, 2000-2020



Fuente: elaboración propia con datos de Seabra y Mesquita (2022b).

Figura 7. Histograma de copatrocinios de los Estados liberales, 2000-2020



Fuente: elaboración propia con datos de Seabra y Mesquita (2022b).

Tabla 3. Palabras más frecuentes en resoluciones copatrocinadas, 2000-2020

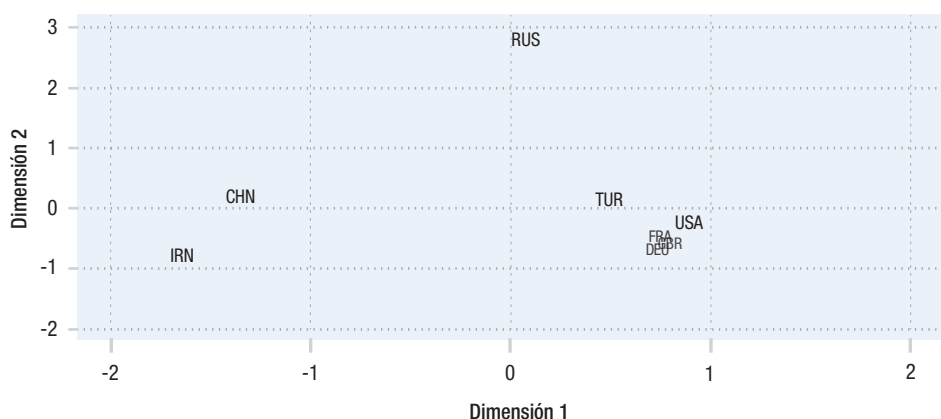
Posición	Rusia	China	Turquía	Irán	EE. UU.	Alemania	Reino Unido	Francia	Todas
1	Naciones Unidas	Desarrollo	Naciones Unidas	Desarrollo	Naciones Unidas	Naciones Unidas	Naciones Unidas	Naciones Unidas	Naciones Unidas
2	Internacional	Naciones Unidas	Cooperación	Naciones Unidas	Derechos humanos	Derechos humanos	Derechos humanos	Internacional	Desarrollo
3	Cooperación	Internacional	Internacional	Internacional	Situación	Internacional	Internacional	Derechos humanos	Internacional
4	Derechos humanos	Implementación	Derechos humanos	Implementación	Internacional	Asistencia	Asistencia	Asistencia	Derechos humanos
5	Desarrollo	Derechos humanos	Desarrollo	Derechos humanos	Asistencia	Desarrollo	Desarrollo	Desarrollo	Cooperación
6	Promoción	Programa	Asistencia	Seguimiento	Desarrollo	Situación	Situación	Situación	Implementación
7	Paz	Sostenible	Fortaleciendo	Desarme	Cooperación	Cooperación	Cooperación	Cooperación	Desarme
8	Campo	Países	Mundo	Sostenible	Fortaleciendo	Protección	Protección	Protección	Armas (<i>weapons</i>)
9	Cooperación internacional	Cooperación	Situación	Países	Humanitario	Fortaleciendo	Fortaleciendo	Fortaleciendo	Convención
10	Derecho	Mundo	Desarme	Uso	República	Convención	Convención	Convención	Nuclear
11	Prevención	Promoción	Armas (<i>weapons</i>)	Promoción	Mundo	Armas (<i>weapons</i>)	Refugiados	Humanitario	Asistencia
12	Fortaleciendo	Seguimiento	Paz	Programa	Ley	Refugiados	Armas (<i>weapons</i>)	Refugiados	Paz
13	Medidas	Cooperación internacional	Humanitario	Cooperación	Protección	Humanitario	Personas	Seguridad	Protección
14	Mundo	Paz	Cooperación internacional	Mundo	Personas	Personas	Seguridad	Mundo	Palestino
15	Espacio exterior	Derecho	Protección	Nuclear	Armas (<i>weapons</i>)	Armas (<i>arms</i>)	Humanitario	Armas (<i>weapons</i>)	Uso
16	Asistencia	Conferencia	Seguridad	Cooperación internacional	Cooperación internacional	Reporte	Armas (<i>arms</i>)	Reporte	Sostenible
17	Reporte	Acción	Armas (<i>arms</i>)	Conferencia	Mar	Seguridad	Reporte	República	Programa
18	Programa	Rol	Mujeres	Paz	Seguridad	Mundo	República	Personas	Reporte
19	Declaración	Fortaleciendo	Promoción	Derecho	Emergencia	Implementación	Mundo	Armas (<i>arms</i>)	Promoción
20	Tratado	Global	Organización	Acción	Convención	República	Promoción	Implementación	Personas

Fuente: elaboración propia con datos de Seabra y Mesquita (2022b).

Esta tabla de frecuencias muestra algunas diferencias, pero no provee un panorama claro sobre las preferencias de los Estados analizados en cuanto al orden internacional que apoyan. Esto se debe a que el formato de titulación de las resoluciones puede amplificar algunas palabras que no son relevantes (como el caso de ‘Naciones Unidas’) u oscurece dinámicas que pueden marcar diferencias entre ambos grupos de países, e incluso al interior de ellos. De hecho, al revisar cuáles resoluciones copatrocinaron ambos grupos de manera conjunta, se encuentra que las potencias copatrocinaron solo 146 resoluciones (2,9 por ciento del total de resoluciones), mientras que los Estados liberales actuaron juntos en 738 resoluciones (14,7 por ciento). Por tanto, se puede afirmar que no existe una unidad en las potencias frente a qué tipo de resoluciones apoyar, toda vez que, por ejemplo, este número de resoluciones solo corresponde al 13,9 por ciento de las que copatrocinó Rusia. Esta cifra baja, por supuesto, en la medida en que se aumente el denominador (las resoluciones totales copatrocinadas por las demás potencias) que, en el caso de China, llega a solo el 8,1 por ciento. En el caso de los Estados liberales, sus gobiernos sí intentan actuar de manera concertada, pues Estados Unidos tuvo una coincidencia con sus pares del 70,2 por ciento, mientras que Francia lo hizo en un 42,9 por ciento.

De hecho, estas miradas sobre el copatrocinio son corroboradas por un análisis de correspondencia (Faust, 2005; Nenadic y Greenacre, 2007) en el que se busca identificar “la mejor representación de la similitud de la estructura de las filas y las columnas en una tabla” (Abdi y Williams, 2010, p. 267, traducción propia), que en este caso corresponde a los países en las filas y las raíces de las palabras de las resoluciones en la columna. La figura 8 presenta los resultados de este análisis en dos dimensiones, que representan el 75,62 por ciento de la inercia del modelo (varianza) (dimensión 1: 59,88 por ciento; dimensión 2: 15,74 por ciento).

Figura 8. Análisis de correspondencia del copatrocinio de resoluciones, 2000-2020



Nota: abajo y hacia la izquierda de Estados Unidos, en posiciones muy cercanas, están Alemania, Francia y el Reino Unido (DEU, FRA y GBR, respectivamente).

Fuente: elaboración propia con datos de Seabra y Mesquita (2022b).

Como se puede observar en la figura 8, los países europeos son casi indistinguibles y tienen muy cerca a Estados Unidos. Turquía se encuentra un poco más alejado, pero orbita también alrededor de este núcleo liberal. El resto de las potencias se ubican un poco más lejos, tanto de este núcleo como entre ellas.

Con el ánimo de indagar de manera más profunda estas similitudes y diferencias, generé 8 redes de coocurrencias de palabras en los títulos de las resoluciones que cada Estado copatrocinó (una por cada uno). Estas redes, construidas a partir de matrices $N \times N$ en las que cada palabra aparece tanto en las filas como en las columnas, muestran el número de veces que aparecen en un mismo título. A partir de esto, utilicé las 50 palabras más usadas para construirlas. Sin embargo, dados los resultados arriba mencionados, no profundizaré en todas en estas páginas, sino en aquellos elementos que distinguen y unen a las potencias, tanto como grupo como con los Estados liberales.

Los órdenes internacionales que apoyan las potencias y los Estados liberales tienen varios elementos (ver anexos con las redes de los Estados no incluidas en el cuerpo del texto). Primero, si se toma el caso de Rusia como base (figura 9) existe un conjunto aislado de palabras vinculadas al conflicto que tuvo con Georgia en 2008. Dado lo efímero del conflicto (no así sus consecuencias), estas palabras no se conectan con otras en las resoluciones. El otro Estado que cuenta con comunidades de palabras separadas es Estados Unidos. De hecho, su red está bastante desconectada, con cinco núcleos que hacen referencia a temas puntuales: ‘Afganistán’, ‘pesca’, ‘cooperación’, ‘libertades’ y ‘conflicto’.

Segundo, hay un grupo de palabras que apuntan a combatir un fenómeno que ha sido, de cierta manera, incorporado en su política exterior: la *rusofobia*, con las palabras ‘xenofobia’, ‘intolerancia’, ‘discriminación’ y ‘racismo’. De hecho, ya en el “Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa” de 2000, se establecía que Rusia debía:

Salvaguardar los derechos e intereses de los ciudadanos rusos y de los compatriotas en el extranjero basándose en el derecho internacional y en los acuerdos bilaterales vigentes. La Federación Rusa realizará esfuerzos para conseguir las adecuadas garantías de los derechos y libertades de los compatriotas en los Estados donde residan permanentemente, apoyando y desarrollando los correspondientes contactos con ellos y con sus organizaciones (en Ivanov, 2002, p. 242).

Estos elementos los comparte con Irán y China, pues para estos países son importantes las palabras ‘intolerancia’ y ‘Durbán’ (ciudad sudafricana donde se realizó, en 2001, la Conferencia Mundial contra el Racismo), mientras que ningún Estado liberal incluye estas palabras en sus redes.

Tercero, en el núcleo de ‘derechos’ y ‘derechos humanos’, Rusia los asocia con la ‘auto-determinación’, al igual que China, mientras que Irán los relaciona de manera ambigua con ‘defensores’ y con ‘protección’. Turquía los asocia con la ‘situación’ en ‘Afganistán’ (evento que comparte con los Estados liberales y con Rusia; China e Irán no lo abordan). En contraste, ninguno de los Estados liberales tiene entre sus redes las palabras ‘derecho’ o ‘derechos humanos’. Sin embargo, sí tienen la misma triada de las palabras ‘protección’, ‘libertades’ y ‘fundamentales’, salvo el caso de Estados Unidos, en donde no aparece la primera de ellas.

Cuarto, el tema ‘nuclear’ asocia a Rusia, Irán, Turquía, Alemania, Francia y Reino Unido. China y Estados Unidos no tienen ninguna palabra asociada con este tema en sus respectivas redes. Quinto, para los Estados liberales es muy importante la ‘pesca’ y palabras relacionadas, pues en los cuatro casos aparecen núcleos asociados con esta actividad en el mar. Ninguna de las potencias lo incluye.

Sexto, el concepto de ‘desarrollo’ tiene varias miradas. El Reino Unido tiene varios caminos conectados con este concepto: ‘desarrollo sostenible’, ‘desarrollo humanitario’, ‘promoción del desarrollo’ y su ‘implementación’. La relación más fuerte que hace Francia es entre el ‘desarrollo’ y la palabra ‘sostenible’, aunque también lo conecta con ‘implementación’ y con la palabra ‘social’. Alemania también se centra en el ‘desarrollo sostenible’, y además de las anteriores palabras, incluye el concepto de ‘asistencia’. Estados Unidos no incluye esta palabra en sus redes. Por su parte, las potencias, en general, siguen las rutas de los liberales. Sin embargo, Rusia es el único que no cuenta con la palabra ‘desarrollo’ en el “centro” de su red, y la une con las palabras ‘humanitario’ y ‘paz’ (que comparte con China e Irán). De hecho, esta última condición, la paz, solo es nombrada por estos tres Estados. Por último, solo Turquía hace referencia al conflicto entre Palestina e Israel, al hacer alusión al ‘Golán’, conectado con la palabra ‘ocupado’.

Conclusiones y recomendaciones

El análisis sobre la manera como las potencias modernitarias afectan el orden internacional cubrió tres dimensiones fundamentales del sistema: el orden económico, el orden de seguridad y el orden normativo. El orden económico fue abordado a través de las relaciones comerciales que sostuvieron las potencias en dos momentos del nuevo siglo: 2000 y 2021. Si bien, el ruido del ascenso de China en esta dimensión ha hecho preguntarse por un reordenamiento de la estructura económica internacional, el análisis de redes egocéntricas hecho muestra que las potencias incluyen a Estados liberales (o del Norte Global) tanto en sus exportaciones como en sus importaciones. Dicho de otra manera, el centro económico mundial todavía tiene un peso significativo dentro de la forma en que estas potencias se relacionan con el mundo. También suelen comerciar con Estados del Sur Global, tanto liberales como autoritarios. Por lo tanto, no se refleja ninguna tendencia a privilegiar un “lugar” del mundo sobre otro.

Este análisis fue ahondado con el cruce de variables comerciales con variables políticas (los sistemas políticos de los socios de las potencias). El resultado tampoco arroja luces sobre patrones conductuales generales de las potencias. De hecho, las potencias tienden a comerciar más con Estados libres que con otros sistemas, aun cuando este porcentaje bajó en el último punto de observación. Dos reflexiones se desprenden de esto: primero, el núcleo del sistema económico internacional se encuentra en Occidente (a pesar de la existencia de otros actores), por lo que las potencias privilegian el comercio con este centro el cual, precisamente, suele puntuar muy alto en los índices que miden la democracia; el mundo se ha vuelto menos democrático, por lo que el aumento en el comercio con regímenes autoritarios o semiautoritarios puede deberse a este cambio. De hecho, la relación causal entre el comercio de las potencias y los cambios en el régimen político no se pudo establecer en este análisis.

El orden internacional en seguridad, a diferencia del comercial, sí muestra un comportamiento particular. Al revisar la transferencia de armas e incluir cuatro Estados liberales representativos (Estados Unidos, el Reino Unido, Francia y Alemania), se puede ver que las potencias privilegian Estados del Sur Global, mientras que los Estados liberales le venden armas tanto al Sur como al Norte. Además, si se cruzan estas dinámicas con el tipo de régimen de los receptores de armas, se consolidan aún más las diferencias entre estos dos grupos de Estados. Las potencias venden armas a regímenes autoritarios y semiautoritarios por encima del promedio de Estados en el mundo con este tipo de sistemas políticos. Además, salvo Rusia en su relación con Brasil, ninguna potencia le vende armas de manera significativa a Estados libres. Por el contrario, los Estados liberales sí transfieren armas principalmente a Estados libres, aun cuando también lo hacen a los otros regímenes. Si bien no se hizo una profundización en las razones de estas diferencias, sí se puede lanzar la hipótesis de que las potencias han encontrado estos mercados para sus armas porque en algunos casos los Estados liberales han buscado sancionar a estos países, precisamente, por sus sistemas políticos. Es decir, el acercamiento se debe más a la ocupación de un espacio vacío que a un cambio intencional por parte de los socios de las potencias.

Por último, el copatrocinio de resoluciones de Naciones Unidas también revela preferencias interesantes, al ser comparados estos grupos de Estados. En primer lugar, es de resaltar que tanto Rusia como Estados Unidos se comportan de manera muy similar, pues tienen un volumen de copatrocinio mucho menor que el de sus pares en los grupos y, además, sus números son muy parecidos. En el otro extremo se encuentran China, en el grupo de las potencias, y Alemania y Francia, en el grupo de los Estados liberales. En segundo lugar, de acuerdo con el análisis de frecuencias de las palabras que componen los títulos de las resoluciones, se puede ver que los ocho Estados tienen mucho en común. Sin embargo, existen pequeñas diferencias, como la inclusión de las palabras 'armas' y 'seguridad', que son compartidas por los Estados liberales y Turquía, mientras que la palabra 'paz' solo es compartida por las potencias. En tercer lugar, el análisis de correspondencia muestra que los Estados liberales

tienen muchos elementos en común, que hacen que las preferencias sean compartidas. No ocurre lo mismo con las potencias. Ellas tienen diferencias no solo con el grupo de liberales, sino, más importante aún, no tienen entre ellas unas preferencias que permitan hablar de un solo orden impulsado por este grupo.

Finalmente, las resoluciones que privilegian las potencias y los Estados liberales tienen muchos elementos en común, pero también se separan en aspectos claves del orden internacional. La asociación que hacen de los ‘derechos’ es un punto importante, como se señaló arriba. China y Rusia tienen una concepción estatocéntrica de los ‘derechos humanos’ (la inviolabilidad del principio de ‘autodeterminación’), para los liberales el foco está en las ‘libertades individuales’. Esta diferencia, por ejemplo, fue resaltada por Larson y Shevchenko hace un poco más de una década, cuando afirmaron que “Rusia determinará su propio camino a la democracia, libre de interferencia foránea o presiones normativas” (2010, p. 92, traducción propia). En otro lugar (Velosa, 2022), analicé las declaraciones del Ministerio de Asuntos Exteriores de China y encontré, también, que China comparte esta visión centrada en el Estado en relación con el orden internacional.

En temas de seguridad internacional, dos elementos resaltan: la ‘situación’ en ‘Afganistán’, en la que Estados Unidos, tras veinte años, finalizó su participación en agosto del año pasado (The White House, 31 de agosto de 2021), y los asuntos ‘nucleares’. Ambos temas involucran a seis de los ocho Estados analizados, aun cuando son distintos: China e Irán no mencionan el primero, mientras que Pekín y Washington no le dan la misma importancia al segundo que el resto de los Estados. Podría entonces afirmarse que, para China, los asuntos de seguridad mencionados pasan por otras esferas diferentes a las resoluciones de la Asamblea General, y Estados Unidos atiende el tema nuclear también por fuera de Naciones Unidas.

Estas conclusiones permiten plantear algunas recomendaciones en dos sentidos: académicas y empíricas, que, por supuesto, están entrelazadas. Primero, es necesario ahondar aún más en la naturaleza del comportamiento tanto de las potencias, como de aquellos que construyeron y defienden el orden internacional liberal. ¿Cuáles son las normas del orden internacional que apoyan y cuáles son las que rechazan? ¿Cuál ha sido la trayectoria de estas normas y de qué manera han sido resignificadas por ambos grupos de países? ¿Cuáles pueden ser las implicaciones para el sistema internacional, en su conjunto, del abandono de esas normas que rechazan? ¿Por qué rechazan o apoyan esas normas? Todas estas preguntas extienden la invitación a tratar de trazar líneas causales entre su comportamiento y el funcionamiento del sistema internacional. Dicho de otro modo, al establecer la manera en que las potencias entienden las normas y se espera que ejerzan algún tipo de influencia para cambiar el orden internacional, esta influencia debe dejar algunas “huellas” en el comportamiento de otros Estados. Hallar este cambio se convierte, entonces, en un reto para el diseño de investigaciones futuras en los planos ontológico, metodológico y empírico.

Segundo, es perentorio hacerse la pregunta que recomendaba Rosenau hace unas décadas: “¿de qué es esto un ejemplo?” (1997, p. 108). Más allá de los titulares o los comentarios políticos que un evento pueda generar, es importante buscar su relación con otros procesos, tanto anteriores como paralelos. A partir de allí se pueden identificar tendencias o patrones que nos muestren la dirección de los movimientos en las estructuras que componen el sistema internacional. Para esto, la creatividad es fundamental, pues permite sacudir el polvo de las investigaciones inmatematistas y ahondar en la relación entre acciones y efectos.

Por último, como se puede advertir de las conclusiones de estas páginas, las propuestas de órdenes internacionales no operan en blanco y negro, en relaciones binarias o juegos de suma cero. De hecho, algunas preferencias que se desprenden del comportamiento de las potencias en Naciones Unidas, por ejemplo, son continuidades del sistema internacional, mientras aquellas de los Estados liberales obedecen a sus propios intereses y no a las “reglas de juego” construidas por ellos mismos. Del mismo modo, no se trata en estas páginas de absolver comportamientos que van en contra de ciertos valores que para nosotros pueden ser legítimos y naturales. Se trata, sí, de entender la manera en que se están negociando estas preferencias para poder entrar en la discusión.

Referencias

- Abb, P. y Strüver, G. (2015). Regional Linkages and Global Policy Alignment: The Case of China-Southeast Asia Relations. *Issues & Studies*, 51(4), 33-83.
- Abdi, H. y Williams, L. J. (2010). Correspondence Analysis. En N. J. Salkind (Ed.), *Encyclopedia of Research Design* (Vol. 1, pp. 267-278). Los Ángeles: SAGE.
- Adler, E. y Barnett, M. (Eds.). (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler, E. y Greve, P. (2009). When Security Community Meets Balance of Power: Overlapping Regional Mechanisms of Security Governance. *Review of International Studies*, 35(S1), 59-84.
- Akerman, A. y Seim, A. L. (2014). The Global Arms Trade Network 1950-2007. *Journal of Comparative Economics*, 42(3), 535-551.
- Akkoyunlu, K. (2021). The Five Phases of Turkey's Foreign Policy under the AKP. *Social Research: An International Quarterly*, 88(2), 243-370.
- Arin, K. (2015). The AKP's Foreign Policy: From Westernization to Islamization? *The American Journal of Islamic Social Sciences*, 32(4), 21-46.
- Arslanalp, S.; Eichengreen, B. y Simpson-Bell, C. (1 de junio de 2022). Dollar Dominance and the Rise of Nontraditional Reserve Currencies. *IMF Blog*. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/06/01/blog-dollar-dominance-and-the-rise-of-nontraditional-reserve-currencies>
- Asamblea General de Naciones Unidas, Sesión 76, Sesión Plenaria 3. (2021). *Debate General [A/76/PV.3]*. Nueva York.
- Banco Mundial. (2022). *Datos*. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/>
- Barzegar, K. y Divsallar, A. (2017). Political Rationality in Iranian Foreign Policy. *The Washington Quarterly*, 40(1), 39-53.
- Baturo, A.; Dasandi, N. y Mikhaylov, S. J. (2017). Understanding State Preferences with Text as Data: Introducing the UN General Debate Corpus. *Research and Politics*, 4(2), 1-9.
- Bertaut, C.; Beschwitz, B. von y Curcuru, S. (2021). *The International Role of the U.S. Dollar*. Washington D.C.: The Federal Reserve Board of Governors in Washington DC. Recuperado de: <https://www.federalreserve.gov/econres/notes/feds-notes/the-international-role-of-the-u-s-dollar-20211006.html>

- Boese, V. A.; Alizada, N.; Lundstedt, M.; Morrison, K.; Natsika, N., Sato, Y., ... Lindberg, S. I. (2022). *Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022*. Gotemburgo, Suecia: Varieties of Democracy Institute (V-Dem).
- Börzel, T. A. (2015). The Noble West and the Dirty Rest? Western Democracy Promoters and Illiberal Regional Powers. *Democratization*, 22(3), 519-535.
- Burgos Cáceres, S. y Ear, S. (2013). *The Hungry Dragon. How China's Resource Quest Is Reshaping the World*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Bush, G. H. W. (12 de septiembre de 1990). Bush «Out of these troubled times ... A new world Order». *The Washington Post*. Recuperado de: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1990/09/12/bush-out-of-these-troubled-times-a-new-world-order/b93b5cf1-e389-4e6a-84b0-85f71bf4c946/>
- Cassese, A. (2001). Terrorism is also Disrupting some Crucial Legal Categories of International Law. *European Journal of International Law*, 12(5), 993-1001.
- Chau, A. (2008). Security Community and Southeast Asia: Australia, the U.S., and ASEAN's Counter-Terror Strategy. *Asian Survey*, 48(4), 626-649.
- Chollet, D. y Goldgeier, J. (2008). *America between the Wars. From 11/9 to 9/11. The Misunderstood Years between the Fall of the Berlin Wall and the Start of the War on Terror*. Nueva York: Public Affairs.
- Correlates of War. (2022). *COW country codes*. Recuperado de: <https://correlatesofwar.org/data-sets/cow-country-codes/>
- Cranmer, S. J.; Desmarais, B. A. y Kirkland, J. H. (2012). Toward a Network Theory of Alliance Formation. *International Interactions*, 38(3), 295-324.
- Cranmer, S. J.; Desmarais, B. A. y Menninga, E. J. (2012). Complex Dependencies in the Alliance Network. *Conflict Management and Peace Science*, 29(3), 279-313.
- D'Agostino, A. (2012). *The Rise of Global Powers. International Politics in the Era of the World Wars*. Cambridge: Cambridge University Press.
- D'Orazio, V. (2012). Advancing Measurement of Foreign Policy Similarity. *APSA 2012 Annual Meeting Paper*. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2105547
- De Nooy, W.; Mrvar, A. y Batagelj, V. (2011). *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*. Cambridge: Cambridge University Press.

- De Soysa, I. y Midford, P. (2012). Enter the Dragon! An Empirical Analysis of Chinese versus US Arms Transfers to Autocrats and Violators of Human Rights, 1989-2006. *International Studies Quarterly*, 56(4), 843-856.
- Deutsche Welle. (16 de junio de 2020). *Indian army: 20 soldiers killed on Chinese border*. Recuperado de: <https://www.dw.com/en/indian-army-20-soldiers-killed-in-clash-on-chinese-border/a-53823780>
- Everett, M. G. (2016). Centrality and the Dual-Projection Approach for Two-Mode Social Network Data. *Methodological Innovations*, 9, 1-8.
- Everett, M. G. y Borgatti, S. P. (2013). The Dual-Projection Approach for Two-Mode Networks. *Social Networks*, 35(2), 204-210.
- Farhadi, P. y Reisinezhad, A. (2020). Media, Security and the Iranian Nuclear Crisis. *International Journal of Media & Cultural Politics*, 16(3), 333-358.
- Faust, K. (2005). Using Correspondence Analysis for Joint Displays of Affiliation Networks. En P. J. Carrington, J. Scott y S. Wasserman (Eds.), *Models and Methods in Social Network Analysis* (pp. 117-147). Cambridge: Cambridge University Press.
- FMI [Fondo Monetario Internacional]. (2022a). *Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)*. Recuperado de: <https://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4>
- FMI [Fondo Monetario Internacional]. (2022b). *Direction of Trade Statistics (DOTS)*. Recuperado de: <https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>
- Freedom House. (2022). *Freedom in the World*. Recuperado de: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>
- Friedberg, A. L. (2011). *A Contest for Supremacy. China, America, and the Struggle for Mastery in Asia*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Goh, E. (2008). Great Powers and the Hierarchical Order in Southeast Asia. *International Security*, 32(3), 113-157.
- Gulley, A. L.; Nassar, N. T. y Xun, S. (2018). China, the United States, and the Competition for Resources that Enable Emerging Technologies. *PNAS*, 115(16), 4111-4115.
- Huntington, S. P. (1991). Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy*, 2(2), 12-34.
- Hussain, B. (25 de octubre de 2022). China Border Resolution Leaves Some in India Unhappy. *Voice of America*. Recuperado de: <https://www.voanews.com/a/china-border-resolution-leaves-some-in-india-unhappy-/6805279.html>

- Ivanov, I. (2002). *La nueva diplomacia rusa. Diez años de política exterior*. Madrid: Alianza Editorial.
- Johnston, S. A. (2017). *How NATO Adapts. Strategy and Organization in the Atlantic Alliance since 1950*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kali, R. y Reyes, J. (2007). The Architecture of Globalization: A Network Approach to International Economic Integration. *Journal of International Business Studies*, 38(4), 595-620.
- Karaganov, S. (2018). The new Cold War and the Emerging Greater Eurasia. *Journal of Eurasian Studies*, 9(2), 85-93.
- Kinne, B. J. (2016). Agreeing to Arm: Bilateral Weapons Agreements and the Global Arms Trade. *Journal of Peace Research*, 53(3), 359-377.
- Kinsella, D. T. (28 de agosto de 2003). *Changing Structure of the Arms Trade: A Social Network Analysis*, 1-41. Conferencia durante la reunión anual de The American Political Science Association, Filadelfia, Estados Unidos. Recuperado de: http://pdxscholar.library.pdx.edu/polisci_fac/19/?utm_source=pdxscholar.library.pdx.edu%2Fpolisci_fac%2F19&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages
- Kofman, M. (17 de agosto de 2018). The August War, Ten Years On: A Retrospective on the Russo-Georgian War. *War on the Rocks*. Recuperado de: <https://warontherocks.com/2018/08/the-august-war-ten-years-on-a-retrospective-on-the-russo-georgian-war/>
- Lake, D. A. (2009). Regional Hierarchy: Authority and Local International Order. *Review of International Studies*, 35(S1), 35-58.
- Larson, D. W. y Shevchenko, A. (2010). Status Seekers. Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy. *International Security*, 34(4), 63-95.
- Lee, E. y Stek, P. E. (2016). Shifting Alliances in International Organizations: A Social Network Analysis of Co-sponsorship of UN GA Resolutions, 1976-2012. *Journal of Contemporary Eastern Asia*, 15(2), 191-210.
- Leichtova, M. (2014). *Misunderstanding Russia. Russian Foreign Policy and the West*. Burlington: Ashgate.
- Maoz, Z. (2011). *Network of Nations. The Evolution, Structure, and Impact of International Networks, 1816-2001*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Martin, L. (2022). Constructing a Realistic Explanation of Turkish-US Relations. *Turkish Studies*, 23(5), 765-783.

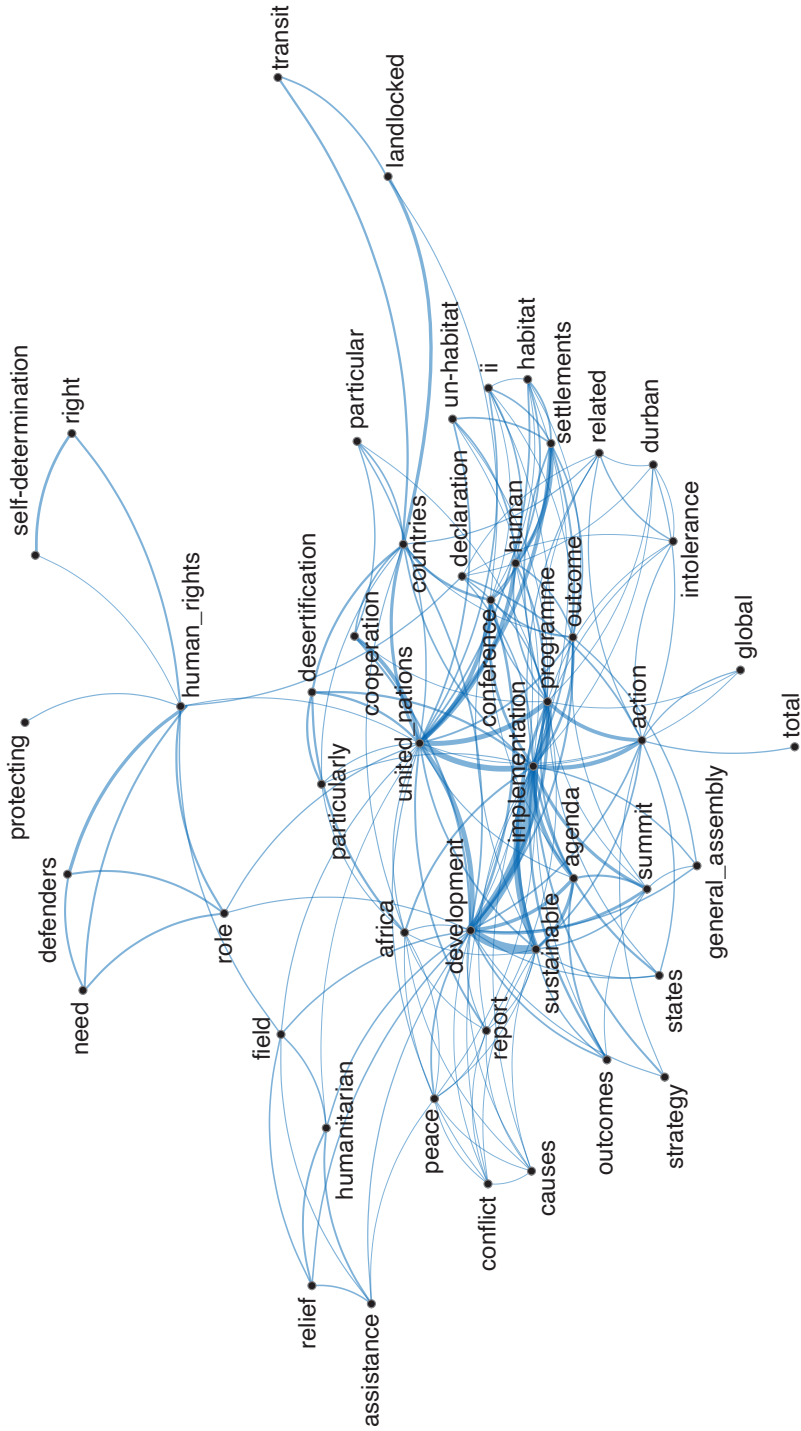
- Nenadic, O. y Greenacre, M. (2007). Correspondence Analysis in R, with Two- and Three-Dimensional Graphics: The ca Package. *Journal of Statistical Software*, 20(3), 1-13.
- Newman, E. y Zala, B. (2018). Rising Powers and Order Contestation: Disaggregating the Normative from the Representational. *Third World Quarterly*, 39(5), 871-888.
- Nymalm, N. (2020). *From «Japan Problem» to «China Threat»? Rising Powers in the US Economic Discourse*. Cham: Palgrave MacMillan.
- Pang, X.; Liu, L. y Ma, S. (2017). China's Network Strategy for Seeking Great Power Status. *The Chinese Journal of International Politics*, 10(1), 1-29.
- Pang, X. y Wang, S. (2018). The International Political Significance of Chinese and US Foreign Aid: As Seen in United Nations General Assembly Voting. *Social Sciences in China*, 39(1), 5-33.
- Pastrana Buelvas, E. y Velosa, E. (2022). Desorden mundial: crisis del orden liberal y transición de poder. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y E. Velosa (Eds.), *Desorden mundial. ¿Pospandemia y transición?* (pp. 23-63). Bogotá: KAS y CRIES.
- Paterson, S. (2018). *China, Trade and Power. Why the West's Economic Engagement Has Failed*. Londres: London Publishing Partnership.
- Peoples, C. (2022). The Liberal International Ordering of Crisis. *International Relations, Online First*, 1-22.
- Risse, T. y Babayan, N. (2015). Democracy Promotion and the Challenges of Illiberal Regional Powers: Introduction to the Special Issue. *Democratization*, 22(3), 381-399.
- Rosenau, J. N. (1997). Cambio y complejidad: desafíos para la comprensión en el campo de las relaciones internacionales. *Análisis Político*, 32, 106-119.
- Ross, R. S. (2019). On the Fungibility of Economic Power: China's Economic Rise and the East Asian Security Order. *European Journal of International Relations*, 25(1), 302-327.
- Russett, B. (1993). *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*. Princeton: Princeton University Press.
- Said, S. y Kalin, S. (15 de marzo de 2022). Saudi Arabia Considers Accepting Yuan Instead of Dollars for Chinese Oil Sales. *The Wall Street Journal*. Recuperado de: <https://www.wsj.com/articles/saudi-arabia-considers-accepting-yuan-instead-of-dollars-for-chinese-oil-sales-11647351541>

- Salzman, R. S. (2019). *Russia, BRICS, and the Disruption of Global Order*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Schweller, R. L. (1997). New Realist Research on Alliances: Refining, Not Refuting, Waltz's Balancing Proposition. *The American Political Science Review*, 91(4), 927-930.
- Seabra, P. y Mesquita, R. (2022a). Beyond Roll-Call Voting: Sponsorship Dynamics at the UN General Assembly. *International Studies Quarterly*, 66(2), sqac008. <https://doi.org/10.1093/isq/sqac008>
- Seabra, P. y Mesquita, R. (2022b). UN General Assembly Sponsorship Dataset. *Harvard Dataverse*. <https://doi.org/10.7910/DVN/MPQUE2>
- Seskuria, N. (21 de septiembre de 2021). Russia's "Hybrid Aggression" against Georgia: The Use of Local and External Tools. *Center for Strategic & International Studies*. Recuperado de: <https://www.csis.org/analysis/russias-hybrid-aggression-against-georgia-use-local-and-external-tools>
- Simes, D. (6 de agosto de 2020). China and Russia ditch dollar in move toward «financial alliance». *Nikkei Asia*. Recuperado de: <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/China-and-Russia-ditch-dollar-in-move-toward-financial-alliance>
- Singh, S. (14 de junio de 2022). India's China Policy Is Confused. *Foreign Policy*. Recuperado de: <https://foreignpolicy.com/2022/06/14/india-china-policy-ladakh-border-clash-quad-modi/>
- SIPRI [Stockholm International Peace Research Institute]. (2022). *Arms Transfers Database*. Recuperado de: <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>
- Sislin, J. (1994). Arms as Influence: The Determinants of Successful Influence. *Journal of Conflict Resolution*, 38(4), 665-689.
- Snyder, D. y Kick, E. L. (1979). Structural Position in the World System and Economic Growth, 1955-1970: A Multiple-Network Analysis of Transnational Interactions. *American Journal of Sociology*, 84(5), 1096-1126.
- Sorokin, G. L. (1994). Arms, Alliances, and Security Tradeoffs in Enduring Rivalries. *International Studies Quarterly*, 38(3), 421-446.
- Strüver, G. (2016). What Friends are made of: Bilateral Linkages and Domestic Drivers of Foreign Policy Alignment with China. *Foreign Policy Analysis*, 12(2), 170-191.

- Sune, E. (2020). Internationalization, Global Capitalism and the Integration of Iran. *Third World Quarterly*, 42(1), 359-377.
- Terry, J. P. (2013). *The War on Terror. The Legal Dimension*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- The White House. (31 de agosto de 2021). Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan. Recuperado de: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/>
- U.S. Department of the Treasury. (2022). *Iran Sanctions*. Recuperado de: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/iran-sanctions>
- Velosa, E. (2020). *Formalizing Roles to Assess Extra Regional Powers' Influence on Foreign Policy: South America, China, and the United States, 1990-2015*. Disertación para obtener el título de Doctor en Economía y Ciencias Sociales, Universidad de Hamburgo. Recuperado de: <https://ediss.sub.uni-hamburg.de/handle/ediss/8827>
- Velosa, E. (2021). Strategic Partners in Dispute: Latin America's Relations with China and the United States, 2000-2019. En N. Noesselt (Ed.), *China's Interactions with Latin America and the Caribbean. Conquering the US's Strategic Backyard?* (Vol. 2, pp. 77-105). Baden-Baden: Tectum Verlag.
- Velosa, E. (2022). China y el desorden mundial. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y E. Velosa (Eds.), *Desorden mundial. ¿Pospandemia y transición?* (pp. 103-130). Bogotá: KAS y CRIES.
- Walt, S. M. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Yakouchyk, K. (2019). Beyond Autocracy Promotion: A Review. *Political Studies Review*, 17(2), 147-160.
- Yao, Y. (2021). The New Cold War: America's New Approach to Sino-American Relations. *China International Strategy Review*, 3(1), 20-33.

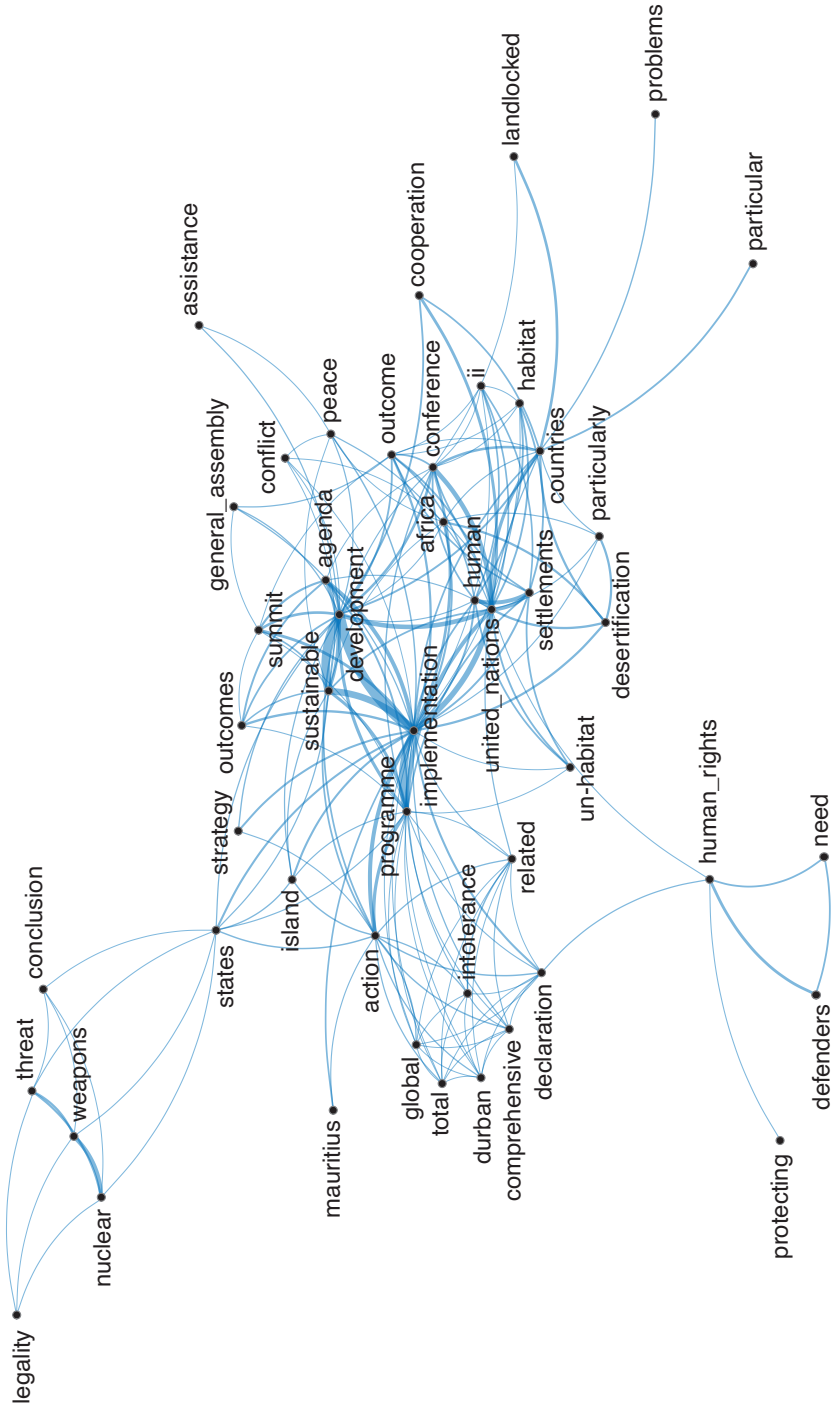
Anexos

Anexo A. Red de coocurrencia de China, 2000-2020



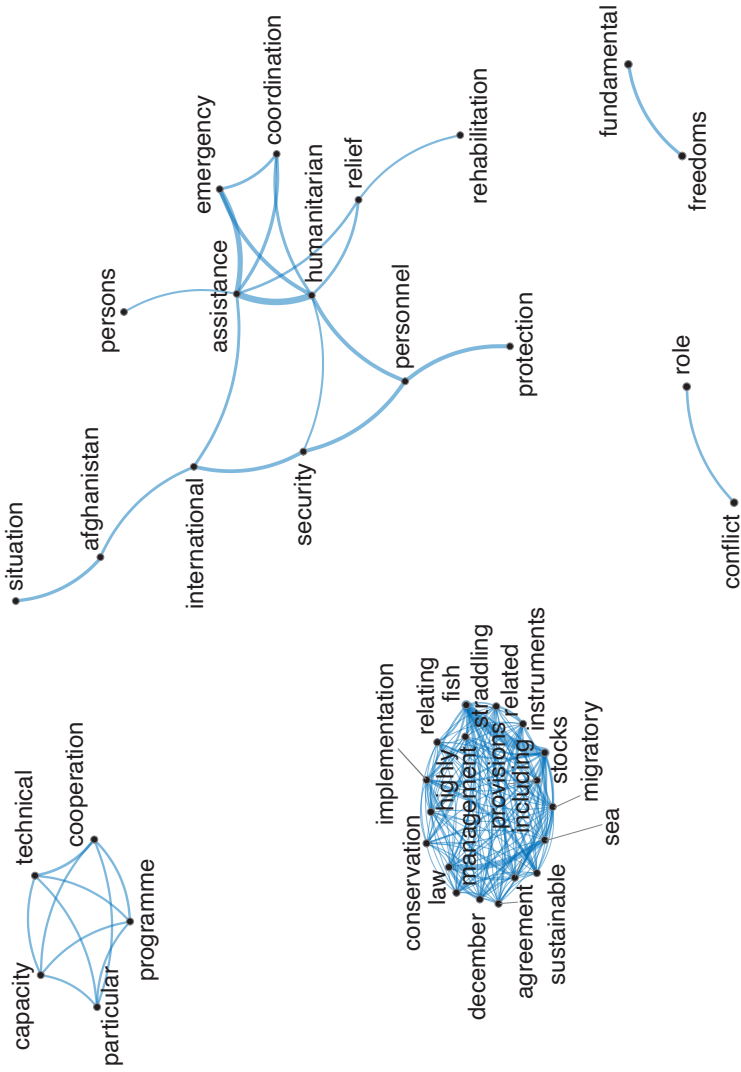
Fuente: elaboración propia con datos de Seabra y Mesquita (2022b).

Anexo C. Red de coocurrencia de Irán, 2000-2020



Fuente: elaboración propia con datos de Seabra y Mesquita (2022b).

Anexo D. Red de coocurrencia de Estados Unidos, 2000-2020



Fuente: elaboración propia con datos de Seabra y Mesquita (2022b).

**Transición del orden mundial:
impactos en las estrategias de seguridad y defensa en Colombia y la región**
se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2023 en los talleres de
Opciones Gráficas Editores Ltda., en la ciudad de Bogotá, D.C. - Colombia.

Somos una empresa responsable con el medio ambiente.

La Konrad Adenauer Stiftung (KAS) es una fundación política alemana allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU).

Para la Fundación Konrad Adenauer, la principal meta de trabajo es el fortalecimiento de la democracia en todas sus dimensiones. De esta forma, las personas son el punto de partida para la justicia social, la democracia en libertad y una economía sostenible. Por ello fomenta el intercambio y la relación entre las personas que asumen su responsabilidad social, y desarrolla redes activas en los ámbitos de la política, la economía y la sociedad, acompañadas siempre de su conocimiento político y organizativo.

A través de sus 111 oficinas y proyectos en más de 120 países, la KAS contribuye por iniciativa propia a fomentar la democracia, el Estado de derecho y la economía social de mercado. Para consolidar la paz y la libertad, apoya el continuo diálogo sobre política exterior y seguridad, así como el intercambio entre las diversas culturas y religiones para que Alemania pueda cumplir con su creciente responsabilidad en el mundo.

TRANSICIÓN DEL ORDEN MUNDIAL: IMPACTOS EN LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA Y LA REGIÓN

La obra colectiva analiza, en lo general, aquellos impactos de las transformaciones globales, regionales y nacionales sobre las estrategias de seguridad y defensa de los países, en el marco de los cambios geopolíticos y de cara a las amenazas contemporáneas. Además, da cuenta, en lo particular, de las incidencias que tales transformaciones están teniendo en el diseño y la ejecución de las estrategias de seguridad y defensa en Colombia.

En este orden de ideas, reflexiona sobre el rol que desempeña la estrategia militar para la defensa de los intereses vitales del Estado colombiano y el fortalecimiento de la democracia. Por tal motivo, se identifican, en dicho contexto, los desafíos que Colombia enfrenta de cara a las amenazas y los riesgos tras el despliegue del Plan Victoria y la firma del Acuerdo de Paz de 2016.

En su gran mayoría, los autores realizaron sus aportes en el marco del Curso de Altos Estudios Militares (CAEM) y del Curso Integral de Defensa Nacional (CIDENAL) de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto.



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

