

37

ISSN: 1900-8325  
eISSN: 2744-8932



Escuela Superior de Guerra  
"General Rafael Reyes Prieto"  
Colombia

# Revista Estudios en Seguridad y Defensa

Volumen 19 - Número 37  
2024 (enero-junio)  
Bogotá, Colombia

# Revista **Estudios en Seguridad y Defensa**

Volumen 19, número 37, enero-junio 2024

ISSN: 1900-8325 • eISSN: 2744-8932

Bogotá, D.C., Colombia

## **Directivos**

**Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"**

Brigadier General **Jaime Alonso Galindo**

*Director*

Contralmirante **Omar Yesid Moreno Oliveros**

*Subdirector*

Coronel **Aldemar Serrano Cuervo**

*Vicedirector de Investigación*

Coronel **Oscar Otoniel Torres Conde**

*Vicedirector Académico*

Coronel **Verónica Pedraza Martínez**

*Vicedirectora Administrativo*

Capitán de Navío **Ramiro Morales García**

*Vicedirector de Proyección Institucional*

## **Indexada en:**

**Bases Bibliográficas con Comité Científico de Selección (BBCS)**

DOAJ, ERIH PLUS, BibCnrs, Dialnet

## **Índices Bibliográficos (IB)**

Latindex (directorio), MIAR, FLACSO (LatinRev), REDIB, CLASE, BASE, WorldCat,

REBIUN, CSIC, CIRC, LivRe

## **Índices Bibliográficos Citacionales (IBC)**

Google Scholar, Biblat



**ESCUELA SUPERIOR  
DE GUERRA**

**"General Rafael Reyes Prieto"**

Colombia



**EDITORIAL ESDEG**

Esta página queda intencionalmente en blanco

# Revista **Estudios en Seguridad y Defensa**

Volumen 19, número 37, enero-junio 2024

ISSN: 1900-8325 • eISSN: 2744-8932

Bogotá, D.C, Colombia

La **RESD** es una publicación académica de acceso abierto, revisada por pares y editada semestralmente por la **Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" (ESDEG)**, principal centro de pensamiento conjunto del **Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia**, a través de su **Sello Editorial ESDEG**.

## **Comité Editorial**

**Juan Cayón Peña, PhD**

Universidad de Diseño, Innovación y Tecnología, España

<https://orcid.org/0000-0001-7399-7778>

**Marina Miron, PhD**

King's College London, Reino Unido

<https://orcid.org/0000-0003-3695-6541>

**Elena Maculan, PhD**

Universidad Nacional de Educación a Distancia, España

<https://orcid.org/0000-0002-7357-8159>

**Kléver Antonio Bravo Calle, PhD**

Universidad de las Fuerzas Armadas, Ecuador

<https://orcid.org/0000-0003-4141-3410>

**César Augusto Niño González, PhD**

Universidad de La Salle, Colombia

<https://orcid.org/0000-0002-1417-6643>

**Juan José Delgado Morán, PhD**

Universidad Pablo de Olavide, España

<https://orcid.org/0000-0002-9945-8235>

## **Equipo Editorial**

CR. **Aldemar Serrano Cuervo, Ph.D.**

Jefe del Sello Editorial ESDEG

**Jonnathan Jiménez-Reina, Ph.D. (c)**

Editor en Jefe

**Henry Mauricio Acosta Guzmán Ph.D. (c)**

Editor de Publicaciones Seriadas SEESG

**Nicolás Rojas Sierra**

Corrector de Estilo

**Rubén A. Urriago Gutiérrez**

Diseñador Gráfico

---

2024, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"

Vicedirección de Investigación - Sello Editorial ESDEG

Carrera 11 No. 102-50. Bogotá, D. C., Colombia

**Página web:** <https://esdegrevistas.edu.co/index.php/resd>

**Correo electrónico:** [esdegrevistas@esdeg.edu.co](mailto:esdegrevistas@esdeg.edu.co)

---



Los artículos publicados por la *Revista Estudios en Seguridad y Defensa* son de acceso abierto bajo una licencia *Creative Commons*:

Atribución - No Comercial - Sin Derivados.



---

# Revista Estudios en Seguridad y Defensa

## 1. ENFOQUE Y ALCANCE

La Revista Estudios en Seguridad y Defensa (RES D). La RES D es una publicación académica de acceso abierto, revisada por pares y editada semestralmente por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG), principal centro de pensamiento conjunto de las Fuerzas Militares de Colombia, a través de su Sello Editorial ESDEG.

La RES D es una revista interdisciplinaria, con un enfoque en las Ciencias Sociales (Clase 5I01, OCDE / UNESCO), abierta a la discusión y difusión de trabajos teóricos e investigaciones sobre las políticas, modelos, enfoques, perspectivas de seguridad y defensa de las diferentes disciplinas como la ciencia política y las relaciones internacionales, entre otras.

Son bienvenidos textos de áreas afines a las Ciencias Sociales cuyas temáticas giren en torno a cualquiera de las siguientes temáticas:

- a) Políticas y Modelos en Seguridad y Defensa.
- b) Estrategia, Geopolítica y Seguridad Hemisférica.
- c) Naturaleza de la Guerra, Terrorismo y Nuevas Amenazas.
- d) Educación Militar, Liderazgo y Doctrina.
- e) Desarrollo Científico, Tecnológico e Innovación y Políticas Ambientales.
- f) Logística y Administración Militar.
- g) Memoria Histórica, Memoria Institucional, Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA).
- h) Prospectiva de las Fuerzas.
- i) Seguridad Digital.
- j) Inteligencia Estratégica.
- k) Lecciones aprendidas de la Guerra de Corea.
- l) Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

## 2. ORGANIZACIÓN TEMÁTICA Y PÚBLICO OBJETIVO

Cada número de la Revista Estudios en Seguridad y Defensa cuenta con tres secciones que hacen referencia a los símbolos que caracterizan el ser y quehacer militar:

- a) **Insignias:** son los elementos que denotan los grados militares en el uniforme, marcando así una guía. Así, esta sección contiene los artículos que guían el número, los cuales hacen referencia a un tema central.
- b) **Laureles:** es el símbolo de la victoria y gloria militar, parte importante de la cual se logra a través del conocimiento. Por esto, esta sección contiene los artículos de tema abierto relevantes para el área de la Seguridad y la Defensa.
- c) **Pabellones:** distinguen las diferentes unidades de reflexión. En esta sección se encuentran una serie de contenidos adicionales como reseñas, notas, disputas y ensayos bibliográficos, entre otros.

La **RESD** está dirigida a un amplio público que incluye decisores políticos, miembros de las Fuerzas Armadas, servidores públicos, profesionales, docentes, investigadores y estudiantes de ciencias sociales y de otras áreas del conocimiento, interesados en la seguridad y la defensa.

### 3. TIPOLOGÍA E IDIOMA DE LOS ARTÍCULOS

La **RESD** publica artículos en español e inglés en tres categorías:

- a) **Investigación científica y tecnológica:** documento que presenta de manera detallada los resultados originales derivados de proyectos de investigación y/o desarrollo tecnológico finalizados.
- b) **Reflexión:** documento que ofrece resultados de investigación desde una perspectiva analítica, interpretativa y crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
- c) **Revisión:** documento que organiza, analiza y se integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo.

### 4. PERIODICIDAD

La **RESD** es editada semestralmente (enero-junio y julio-diciembre) en formato digital (e-ISSN: 2744-8932) e impreso (ISSN: 1900-8325). La versión en línea y la versión impresa aparecen publicadas el penúltimo día del último mes del periodo de cada número, esto es, 30º de junio para el número enero-junio y 30º de diciembre para el número julio-diciembre. Cada uno de los artículos de la **RESD** tiene un DOI (Digital Object Identifier) asignado para su identificación y referenciación.

### 5. FINANCIAMIENTO

La revista Estudios en Seguridad y Defensa es una publicación académica de la [Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"](#) (ESDEG), perteneciente, a su vez, al [Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia](#) que, como entidad pública, se financia con los recursos asignados por el gobierno nacional. Con el fin de mantener su carácter crítico e independiente, la **RESD** no acepta financiamiento ajeno a la ESDEG para su funcionamiento. Así las cosas, todo el proceso de publicación de la revista está completamente libre de costo para los autores; tampoco se realizan cobros por el envío, procesamiento y publicación de artículos (*no article submission or processing charge*).

### 6. ACCESO ABIERTO, DERECHOS DE AUTOR Y LICENCIA PARA PUBLICACIÓN

El Sello Editorial ESDEG es signatario de la [Declaración de Budapest](#) y todos sus contenidos publicados son de acceso abierto (open access), con pleno reconocimiento de los derechos morales de los autores sobre su obra. Para su publicación, los autores aceptan ceder los derechos de publicación en favor de la [ESDEG](#) y el [Sello Editorial ESDEG](#) de acuerdo con los términos de la licencia Creative Commons: [Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas](#).



De esta forma, los autores y los lectores pueden copiar y difundir el artículo en la versión final publicada en línea por la RESD, siempre que se reconozca e identifique al autor (o autores) del artículo, no se haga uso comercial del artículo final publicado, ni se trate de obras derivadas o versiones modificadas.

## 7. POLÍTICA CROSSMARK

La RESD utiliza [Crossmark](#) para mantener informados a sus lectores sobre cualquier cambio que tengan los artículos publicados. [CrossMark](#) es una iniciativa de [CrossRef](#) para proporcionar una forma normalizada de localizar la versión oficial de un documento. La RESD reconoce la importancia de mantener la integridad de los registros académicos para investigadores y bibliotecas, razón por la cual garantiza que su archivo electrónico siempre cuenta con un contenido confiable.



Al hacer clic en el icono [CrossMark](#) se informa al lector sobre el estado actual del documento así como información adicional sobre el historial de publicación de este. Los contenidos que muestran el icono de [CrossMark](#) son aquellos contenidos publicados en la página web de la RESD, actuales o futuros.

## 8. ARCHIVO DE LOS CONTENIDOS

La RESD utiliza la plataforma [Portico](#) para el archivo digital de los contenidos publicados. Así mismo, la RESD permite que los autores puedan autoarchivar en repositorios institucionales, temáticos o páginas webs personales su artículo en la versión final publicada en línea.

## 9. RESPONSABILIDAD DE CONTENIDOS

La responsabilidad por el contenido de los artículos publicados por la RESD corresponde exclusivamente a los autores. Las posturas y aseveraciones presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial ni institucional de la [Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto"](#), el [Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia](#) o el [Ministerio de Defensa Nacional](#).

## 10. INDEXACIÓN

La revista Estudios en Seguridad y Defensa se encuentra incluida en los siguientes Sistemas de Indexación y Resumen

### **Bases Bibliográficas con Comité Científico de Selección (BBCS)**

DOAJ, ERIH PLUS, BibCnrs, Dialnet

### **Índices Bibliográficos (IB)**

Latindex (directorio), MIAR, FLACSO (LatinRev), REDIB, CLASE, BASE, WorldCat, REBIUN, CSIC, CIRC, LivRe

### **Índices Bibliográficos Citacionales (IBC)**

Google Scholar, Biblat

---

# Tabla de Contenido

## Editorial

<b>Desafíos y transformaciones en la seguridad global y nacional</b>	1-3
Challenges and transformations in global and national security	
<i>Jonnathan Jiménez-Reina</i>	

## Laureles

<b>1. Optimización de la defensa a través de la comunicación no verbal efectiva</b>	7-29
Optimizing advocacy through effective nonverbal communication	
<i>Víctor Rodríguez González, Reinaldo Batista Cordova y Tania Vidal López</i>	
<b>2. Impacto geopolítico y comercial de la disputa de Sahara Occidental</b>	31-52
Geopolitical and commercial impact of the Western Sahara dispute	
<i>Federico Pinzón Arana y Juan Sebastián Chinchilla Zamora</i>	
<b>3. Cambios y coaliciones promotoras en la política de seguridad de Querétaro, México (2015-2023)</b>	53-76
Changes and advocacy coalitions in the security policy of Querétaro, Mexico (2015-2023).	
<i>Eduardo Aristóteles Ramírez Martínez</i>	
<b>4. Acuerdos de cooperación de Venezuela con Rusia, Irán, China y España: desafíos y posibilidades para los intereses marítimos de Colombia</b>	77-98
Venezuela's cooperation agreements with Russia, Iran, China and Spain: Challenges and possibilities for Colombia's maritime interests	
<i>David Vargas Losada</i>	
<b>5. Implementación de la seguridad humana en la lucha contra el narcotráfico en Colombia</b>	99-124
Implementing human security in the fight against drug trafficking in Colombia	
<i>Juan David Mora Peña, Mateo Rubiano Giraldo y Tito Saúl Pinilla Pinilla</i>	
<b>6. Impacto positivo de la integración empresarial: el caso de COTECMAR en el sector Defensa en Colombia</b>	125-145
Positive impact of business integration: the case of COTECMAR in the Colombian defense sector	
<i>José Abel Carrasco Mora y Victoria Cristina Berrío Payares</i>	
<b>7. La securitización de derechos para prevenir el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en Colombia</b>	147-165
Securitization of rights to prevent forced recruitment of children and adolescents in Colombia	
<i>Andrea Catalina Peña-Piñeros</i>	

## Pabellones

<b>8. Reseña de libro. En busca de la excelencia militar: la evolución de la teoría operacional</b>	169-171
Book review: In pursuit of military excellence: The evolution of operational theory	
<i>Jhon Ricardo López González</i>	

Esta página queda intencionalmente en blanco

# Editorial

---

Editorial

Esta página queda intencionalmente en blanco



# Editorial: Desafíos y transformaciones en la seguridad global y nacional

Editorial: Challenges and transformations in global and national security

DOI: <https://doi.org/10.25062/1900-8325.4893>

Jonnathan Jiménez-Reina 

Editor en Jefe Revista Estudios en Seguridad y Defensa

La seguridad es una condición virtuosa de la que deberían gozar todos los ciudadanos del planeta. Como lo planteó Hobbes, el principal valor o necesidad que debe satisfacer el Leviatán (esto es, el Estado) es la seguridad. Es difícil constituir un Estado de derecho si este no puede proveerle a la población las condiciones de seguridad que garanticen su bienestar, el ejercicio de sus derechos individuales y el goce de los demás servicios que debe asegurar el Estado. En la actualidad, la seguridad y la defensa son temas de creciente importancia debido a las transformaciones de diversa índole que se están dando a nivel global y regional, que implican desafíos múltiples y emergentes. Este número de la revista *Estudios en Seguridad y Defensa* aspira a contribuir con nuevas luces, perspectivas y avances en investigación frente a dichos desafíos.

Un tema cada vez más crucial en seguridad y defensa es la comunicación efectiva. El primer artículo de este número, "Optimización de la defensa a través de la comunicación no verbal efectiva", aborda esta competencia particular en entornos de defensa, que incluye gestos, expresiones y señales, y constituye un instrumento indispensable en este ámbito. La comunicación no verbal a menudo supera a las palabras en términos de claridad y rapidez, lo cual puede permitir a los equipos operativos comunicarse y coordinarse de manera más eficaz. Su importancia radica en la capacidad de transmitir mensajes y emociones cruciales sin necesidad de palabras, lo que puede ser decisivo en situaciones de alta tensión.

La segunda entrega de este número se titula "Impacto geopolítico y comercial de la disputa de Sahara Occidental". Este artículo brinda un recorrido histórico por el conflicto

del Sahara Occidental, que emerge como un punto focal de conflicto y de comercio a la vez. Se analizan las dinámicas complejas que generan las tensiones geopolíticas sobre este territorio y su conflicto, y que lo convierten en terreno fértil para el comercio ilícito y la intervención de potencias extranjeras, lo que afecta no solo la estabilidad regional, sino también las estrategias de defensa global.

En otro contexto de gran relevancia actual, el tercer artículo, "Cambios y coaliciones promotoras en la política de seguridad de Querétaro, México (2015-2023)", estudia los cambios en la política para enfrentar la inseguridad y el crimen en este Estado mexicano durante dos gobiernos locales de diferentes partidos. El artículo destaca las coaliciones promotoras como forma de resistencia a cambios drásticos en una política de seguridad relativamente efectiva, si bien actualmente identifica un cambio más fuerte por elementos como el cambio en la opinión pública y el deterioro de la seguridad.

En el ámbito de la cooperación internacional, el artículo "Acuerdos de cooperación de Venezuela con Rusia, Irán, China y España: desafíos y posibilidades para los intereses marítimos de Colombia" se enfoca en los acuerdos bilaterales en temas de defensa suscritos por Venezuela, que le han permitido a este país modernizar sus capacidades militares y navales, pero que tienen implicaciones importantes para la seguridad regional. El artículo analiza los intereses marítimos de Colombia y su potencial geopolítico para considerar cuáles son los potenciales desafíos de dichos acuerdos y cómo podría responder a ellos, en aras de sus intereses y de la estabilidad geopolítica.

En Colombia, la lucha contra el narcotráfico enfrenta nuevos desafíos con la implementación de la seguridad humana, un enfoque que aborda la seguridad de manera integral, atendiendo no solo los aspectos militares y policiales, sino también los derechos humanos y el bienestar de las comunidades. El artículo "Implementación de la seguridad humana en la lucha contra el narcotráfico en Colombia" analiza el impacto y las posibles consecuencias de este nuevo enfoque sobre la lucha contra el narcotráfico, así como las amenazas de este fenómeno criminal desde la perspectiva de la seguridad humana. El artículo resalta y explica el valor del enfoque multidimensional que introduce la seguridad humana, al tiempo que señala la necesidad de adoptar estos cambios en la acción de las Fuerzas Armadas, sin perder su efectividad operativa.

En la sexta entrega de este número, "Impacto positivo de la integración empresarial: el caso de COTECMAR en el sector Defensa en Colombia", se evalúa un caso destacado del Grupo Social y Empresarial de la Defensa, creado para agrupar e integrar empresas estatales de este sector con el fin de potenciar la industria nacional. Mediante este estudio de caso, el artículo identifica que la integración de esta empresa y sus proveedores favorece la eficiencia y la calidad de la industria astillera nacional, en pro de la capacidad operativa y logística de la Armada Nacional; pero además contribuye al desarrollo tecnológico e industrial en el país.

El último artículo de reflexión de este número, "La securitización de derechos para prevenir el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en Colombia", argumenta que la securitización de derechos emerge como una herramienta valiosa para prevenir el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en el país. El artículo propone aplicar una teoría proveniente de las relaciones internacionales en el conflicto armado interno, como política de Estado, para que la protección de los derechos de los más vulnerables esté específicamente contemplada en la política de seguridad.

Finalmente, como cierre, en la sección Pabellones se incluye una reseña del libro *In pursuit of military excellence: The evolution of operational theory*, del autor israelí Shimon Naveh, publicado en 2004 por la editorial Frank Cass. En conjunto, estas contribuciones académicas reflejan la complejidad y la interconexión de los desafíos de seguridad en el ámbito global y nacional. Los temas abordados en este número son factores clave para enfrentar estos desafíos y construir un futuro más seguro y estable. Se espera, pues, que los lectores encuentren una aproximación que les resulte de interés a estos temas, para incentivar la generación de nuevo conocimiento.

Esta página queda intencionalmente en blanco

# Laureles

---

Pavilions

Esta página queda intencionalmente en blanco

# Optimización de la defensa a través de la comunicación no verbal efectiva

Optimizing advocacy through effective nonverbal communication

DOI: <https://doi.org/10.25062/1900-8325.3007>

**Víctor Rodríguez González** 

Universidad Isabel I, España

**Reinaldo Batista Cordova** 

Universidad Isabel I, España

**Tania Vidal López** 

Universidad Isabel I, España

## Resumen

Este artículo analiza la importancia del dominio de la comunicación no verbal en el proceso de formación militar, de cara al despliegue de las operaciones militares, en particular durante misiones de paz de la ONU. Identificar y utilizar parámetros no verbales puede proporcionar una ventaja estratégica en el terreno y facilitar el desarrollo de una misión. Por ello, se propone integrar una serie de aspectos comunicativos no verbales básicos en la formación académica militar, adaptada al entorno específico en el que se desarrollará la actividad militar, asegurando que los militares estén preparados para manejar eficazmente las interacciones no verbales en diversas situaciones culturales. Esto puede mejorar significativamente la capacidad de los militares para interactuar con la población local y manejar situaciones en el terreno. El dominio de la comunicación no verbal proporciona una ventaja táctica que facilita el desarrollo de la misión y contribuye al éxito general de las operaciones militares en entornos culturalmente diversos.

**Palabras Clave:** comunicación no verbal; despliegue militar; formación militar; mantenimiento de la paz

This article discusses the importance of the mastery of nonverbal communication in the military training process, in view of the deployment of military operations, particularly during UN peacekeeping missions. Identifying and using nonverbal parameters can provide a strategic advantage in the field and facilitate the development of a mission. It is therefore proposed to integrate a number of basic nonverbal communicative aspects into military academic training, tailored to the specific environment in which the military activity will take place, ensuring that military personnel are prepared to effectively handle nonverbal interactions in various cultural situations. This can significantly improve the military's ability to interact with the local population and handle situations in the field. Proficiency in nonverbal communication provides a tactical advantage that facilitates mission accomplishment and contributes to the overall success of military operations in culturally diverse environments.

**Key words:** military deployment; military training; nonverbal communication; peacekeeping operations

## Abstract



Artículo de investigación científica

Recibido: 11 de abril 2024 • Aceptado: 12 de junio 2024

Contacto: Víctor Rodríguez González ✉ [victor.rodriguez.gonzalez@ui1.es](mailto:victor.rodriguez.gonzalez@ui1.es)



## Introducción

Los entornos militares ejercen un férreo control sobre sus integrantes, así como sobre la formación que reciben para intervenir en situaciones críticas. Sin embargo, se les enseña en gran medida a actuar, pero a pocos a analizar o a saber cómo transmitir, especialmente en operaciones de apoyo logístico o de paz. El desarrollo de habilidades y competencias comunicativas es también de gran importancia en determinadas situaciones, particularmente en aquellas en las que es necesario establecer una comunicación eficaz, obtener información valiosa de la comunicación no verbal de otras personas y evitar generar una comunicación corporal o no verbal que pueda ser malinterpretada, especialmente por miembros de otros ejércitos.

Por ello, para impartir esta formación al personal militar que desarrollará cierto tipo de actuaciones o encuentros con otros profesionales, se debe saber transmitir correctamente el mensaje, tanto verbalmente como de forma corporal, lo que requiere habilidades comunicativas que constituyen otra competencia profesional que se suma a las requeridas para el puesto y resultan imprescindibles para alcanzar otras competencias necesarias. Heinemann y Gancho (1980) explican que la enseñanza es un proceso de comunicación en el que se debe ser un buen comunicador para ser un buen profesor. Al dominar estas habilidades comunicativas, se distingue entre quien “sabe” y quien “sabe enseñar” (Aguirre, 2005; Domingo et al., 2010; Heinemann & Gancho, 1980).

Según García (2011), “para ser un buen formador en este campo se debe conocer en que se fundamenta el aprendizaje”. Al respecto, son tres los campos a controlar: 1) cognitivo: área intelectual y mental; 2) psicomotor: cuerpo y destrezas, y 3) afectivo: actitudes e interiorización. Dentro del dominio de cada uno de estos campos, el aprendizaje se produce de una manera consecutiva y estructurada, de forma que si el profesor carece de alguno de ellos, repercutirá en sus alumnos de forma negativa, impidiendo que estos alcancen el mínimo necesario para su desarrollo profesional.

El propósito de este estudio es subrayar la necesidad de desarrollar habilidades y competencias comunicativas en el personal militar. Esto incluye tanto la comunicación verbal como la no verbal, que son esenciales para establecer comunicaciones eficaces, obtener información valiosa y evitar malentendidos en operaciones multinacionales y en interacciones con la población local.

A pesar de la importancia reconocida de la comunicación en la formación militar, existe una brecha significativa en la incorporación de habilidades comunicativas no verbales en el currículo. Esta falta de formación específica puede limitar la efectividad de las operaciones militares en entornos interculturales y complejos. Llevada al campo militar práctico, esta formación es de gran importancia, ya que, independientemente de la función encomendada al personal militar, siempre es necesario establecer una actitud y situación positiva y de aceptación.

Las posibilidades de que un grupo de insurgentes tenga éxito en su actividad dependen en parte del apoyo forzado (o voluntario) de la población (MDE, 2008), y este apoyo puede lograrse de manera óptima, rápida y efectiva si se hace un correcto uso de las técnicas comunicativas adecuadas. De poco sirve tener amplios conocimientos sobre tácticas y metodologías si no se saben transmitir correctamente al entorno. Por ello, en cualquier tipo de misión es necesario implementar una correcta estrategia comunicativa en todos los niveles (MDE, 2018).

Un punto crítico en cualquier tipo de operación militar es la toma de contacto con la población local, con el fin de evitar una posible alteración de las percepciones sobre la legalidad de las acciones (MDE, 2010). Es esencial implementar una estrategia comunicativa adecuada y potenciar aquellos elementos que favorezcan una conexión intercultural. Para ello, primero se debe realizar un análisis social del entorno, que permita comprender aspectos como la estructura y división social, costumbres, comportamientos, lenguaje, religión y actitudes no verbales (MDE, 2010).

Así, el desarrollo de cualquier acción se fundamenta en una comunicación efectiva, ya que, sin ella, no es posible obtener la información necesaria para integrar en nuestros ciclos de inteligencia. Definimos estos ciclos de inteligencia como las secuencias mediante las cuales se obtiene información, se transforma y se pone a disposición de los usuarios a través de las cuatro fases que los componen: dirección, obtención, elaboración y difusión (CNI, s.f.). En todas estas fases, es imprescindible aplicar tanto aspectos comunicativos verbales, no verbales, como culturales para asegurar que el planteamiento sea lo más adecuado posible.

En 2003, Duarte desarrolló el concepto de la comunicación como un acto que supone un encuentro de las fronteras perceptivas a través de la conciencia de las personas, en cuanto seres culturales. Según Brönstrup et al. (2007), la interacción entre seres humanos culturalmente situados y con objetivos culturales favorece el desarrollo de motivos y percepciones compartidos, creando entendimientos comunes donde el lenguaje promueve el diálogo. El lenguaje, por lo tanto, puede definirse en este contexto como la información compartida entre un emisor y un receptor a través de diferentes canales cognitivos, que es emitida, percibida e interpretada con base en parámetros establecidos, códigos y expresiones universales, o una serie de rasgos culturales propios.

La implementación de esta formación en comunicación no verbal mejorará significativamente la capacidad de los militares para interactuar con la población local y otros ejércitos, proporcionando una ventaja táctica y operacional. La capacidad de transmitir correctamente el mensaje y de interpretar las señales no verbales de otros actores es fundamental para el éxito de las misiones.

Es esencial desarrollar una concienciación cultural adecuada para mejorar la competencia comunicativa. Autores como Bermúdez y González (2011) la definen como un

compendio de saberes, capacidades y habilidades que intervienen en la producción de la convivencia y las relaciones interpersonales. En el presente artículo, consideramos que la competencia comunicativa es la capacidad que permite abordar diferentes situaciones comunicativas basadas en relaciones interpersonales, tanto en el ámbito civil como en el militar.

## **Marco teórico. Despliegue militar y sus desafíos**

Al planear un despliegue, un objetivo fundamental es determinar la duración de la misión. El tiempo de la operación debe ser el que permita un rendimiento óptimo de todos los recursos empleados, tanto humanos como materiales, logrando llevar a cabo la misión encomendada de manera efectiva. Un factor clave a considerar al estimar este tiempo es la evolución de la salud mental del personal militar desplegado en zonas de conflicto (Greenberg, 2006), así como otras variables económicas, físicas, entre otras (Williams, 2017; Di Salvatore & Ruggeri, 2017). Un mayor tiempo de despliegue está relacionado con una mayor probabilidad de desarrollar sintomatología clínica y la aparición de otros problemas.

En el caso de España, el tiempo de misión de un militar es muy variable, pudiendo oscilar entre los dos y seis meses, dependiendo de su cuerpo y especialidad, así como de la duración de las diferentes misiones en las que España participa. Ha habido casos en los que el contingente permaneció en zona de operaciones durante aproximadamente seis meses de forma continuada; las agrupaciones desplegadas por más de cinco meses disponían de un permiso de quince días en territorio nacional alrededor de la mitad de la misión (Rodríguez & Arce, 2016).

El momento de organización del despliegue del contingente militar es crítico en el proceso estratégico y táctico de las misiones. Entre las variables se encuentra la necesidad de definir el número de combatientes, sus capacidades y competencias específicas, así como el tiempo previsto de permanencia en el destino. Hay estudios representativos que demuestran la relación directa entre la duración del despliegue y la calidad del servicio prestado (Rodríguez & Arce, 2016; Kokun et al., 2022). Por lo tanto, los oficiales deben estar atentos a la curva generada entre el inicio de la misión y los condicionantes responsables de ocasionar la disminución de la efectividad y el incremento de riesgos para la misión.

Aunque las fuerzas armadas actuales suelen ser profesionales y contar con un amplio espectro de formación, es indispensable considerar las dinámicas contemporáneas. Tanto en un conflicto entre fuerzas militares convencionales como en misiones de paz, el nivel de tensión generado puede provocar un aprendizaje insuficiente, lo que incrementa la probabilidad de que la ejecución de las acciones planeadas no se realice de manera óptima (Correa et al., 2021; Edquen, 2020).

Así, es esencial saber equilibrar las variables, de modo que promuevan el mejor desempeño de las actividades. Podemos considerar que la adecuada ejecución de la interacción y comunicación del contingente con sus aliados y con la comunidad autóctona no puede mantenerse siempre en niveles excelentes si las condiciones medioambientales y contextuales no son favorables.

Derivado de esa situación, sería deseable que el contingente estuviese preparado para manejar la comunicación en el lugar y hacia el exterior, como sugieren Bermúdez y González (2011). Es decir, para reducir la probabilidad de tensión, es fundamental crear protocolos que ayuden a los militares a establecer comunicación con las personas en el territorio, así como a transmitir datos que puedan ser accesibles desde otras regiones y áreas, como el país de origen del contingente.

### **Propedéutica de los despliegues militares**

El día a día de un despliegue militar puede desencadenar muchas incertidumbres, pues las misiones no son todas iguales, así que el contingente debe estar preparado para enfrentar los escenarios más diversos. La historia reciente demuestra que los despliegues militares en misiones de mantenimiento de la paz han tenido un papel significativo, tanto en el resultado final de la misión como en el proceso de perfeccionamiento del personal (Bove et al., 2022), a pesar de lo expuesto por Virginia Fortna (2004), quien cuestiona los bajos resultados de ese tipo de misiones. De todos modos, estas experiencias contribuyen a formar un cuerpo militar mejor preparado para enfrentar eventuales crisis.

Es importante definir las acciones desarrolladas por las fuerzas armadas como una forma de entender el escenario y el papel de la comunicación en la ejecución de su misión. Así, la participación de contingentes militares en el mantenimiento de la paz se da en territorios que han pasado por conflictos, pero que se encuentran en una situación de estabilización (Di Salvatore & Ruggeri, 2017). Allí, la función de los militares es asegurar un escenario seguro que garantice a la población, al gobierno y a las demás instituciones las condiciones para su existencia.

Bajo esta tipología de misiones, es relativamente frecuente el empleo del poder militar como mecanismo de garantía del orden social, político y económico (Bove et al., 2022). En otras palabras, el uso de la fuerza está legitimado, pero siempre en un segundo plano, ya que la prioridad es la reconstrucción de infraestructuras en cooperación con la población local y la comunidad internacional, representada por agencias y organismos internacionales, como algunas agencias de las Naciones Unidas. Ejemplos de esta tipología son los despliegues llevados a cabo en Bosnia, Kosovo, Haití o Mali.

Otra forma de misión militar es la imposición de la paz, que se da cuando el conflicto sigue activo y demanda del contingente un uso más contundente de la fuerza. En este

caso, la prioridad es superar a las fuerzas contrincantes, imponiéndose sobre los enemigos para asegurar un espacio físico predeterminado, hasta acabar con las hostilidades en esa área definida. En este tipo de situación, las fuerzas armadas internacionales están directamente involucradas en la confrontación, siendo muchas veces identificadas como invasoras y convirtiéndose en objetivo de ataques y atentados. El ejemplo más reciente de esta categoría de misión fue Afganistán, sin olvidar la guerra de Irak.

## **Despliegues militares para el mantenimiento de la paz**

Las Naciones Unidas mantienen un programa denominado Sistema de Disponibilidad de Capacidades de Mantenimiento de la Paz. Según lo expuesto en uno de sus manuales, la intención de este sistema es crear una base de datos con la indicación de los recursos que cada Estado Miembro puede ofrecer para las misiones de paz promovidas por la ONU (Williams, 2017). El objetivo del sistema es facilitar la planificación y el despliegue de tropas a las zonas establecidas por la Secretaría General, en conformidad con las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad y en cooperación con otros departamentos de la institución.

Se espera que los Estados Miembros presenten sus disponibilidades y, en caso de ser requeridas, pongan a disposición de la ONU los recursos prometidos. Existe un cronograma que conduce al momento de ordenar el despliegue de las tropas, establecido en niveles de 1 a 4: primero, la inserción de los datos; segundo, la correspondiente verificación de la información, y tercero, la conformidad de los recursos; el cuarto nivel es la emisión de la orden de despliegue (ONU, 2017). Éste último nivel puede darse de distintas formas, dependiendo de las necesidades coyunturales, como el Despliegue Rápido o la Brigada de Vanguardia.

Dada la circunstancia de que el nivel 4 sea accionado, se espera que los recursos estén listos dentro de un plazo máximo de 60 días. La coordinación en este nivel es esencial para el éxito de la misión. Es importante destacar que la orden de despliegue puede darse tanto para una nueva misión como para una misión existente.

Para ello, es imperativo que la comunicación funcione de manera óptima. Si toda la información facilitada a la ONU es correcta y las visitas de evaluación y asesoramiento confirman la disponibilidad de recursos materiales y técnicos, se puede accionar la orden de despliegue. Cada Estado miembro, a través de sus organismos estatales, deberá mantener activa la promesa durante un periodo de un año, siendo solicitada una nueva aplicación tras ese periodo.

La ejecución de la misión comienza con el despliegue, pero antes es necesario cumplir una serie de requisitos establecidos por las normativas de la ONU, entre ellas el compromiso del Estado Miembro de que la unidad podrá desplegarse totalmente equipada,

con la capacitación impartida y las certificaciones firmadas en un plazo de 60 días a partir de la solicitud del Departamento de Operaciones de Paz (DOP) (ONU, 2017).

Es necesario que las autoridades estatales certifiquen que el contingente desplegado ha recibido la capacitación indispensable para la ejecución de la misión. La ONU ofrece algunos materiales básicos para la impartición de las formaciones requeridas. De manera general, es imprescindible que toda persona desplegada a una zona de conflicto conozca y esté preparada para adoptar los principios, directrices y políticas enunciadas por los órganos responsables del mantenimiento de la paz (ONU, 2017).

Recibir el mandato de participación en una misión de paz es un desafío tanto para el Estado Mayor como para la jefatura del Estado y del Gobierno de la nación. Representa un reto en términos de gestión, logística y formación de los agentes militares y de la comunidad civil. Su éxito depende de innumerables variables, muchas de las cuales se ponen en marcha mucho antes de la invitación oficial de la Secretaría General (Fortna, 2004). Pero también ofrece una oportunidad para la geopolítica del país que acepta el mandato. Es importante para el entrenamiento de las tropas, los oficiales y los actores políticos. Representa un escaparate para el Estado, y aunque llevar el casco azul implica una subordinación al ente supranacional, no conlleva negar el matiz nacional.

Además, participar en una misión de paz solicitada por la ONU es ser reconocido por la comunidad internacional como un actor representativo, como señala Paul D. Williams (2017). Evidentemente, toda misión implica un contexto de riesgos y amenazas, pero precisamente por ello es una oportunidad para aplicar los aprendizajes adquiridos durante los años de formación en las academias de las Fuerzas Armadas, así como los ofrecidos bajo el paraguas del DOP de la ONU. La experiencia adquirida por el contingente desplegado añade valor a otras dimensiones de las fuerzas militares del país.

La capacitación ofrecida a las tropas previstas para el despliegue se enfoca principalmente en comprender la ONU, el mantenimiento de la paz, los integrantes de una misión y las atribuciones de los actores desplegados. Se trata de una formación amplia y general, pero que abarca los aspectos más elementales a los que se enfrentarán las fuerzas de mantenimiento de la paz (Di Salvatore & Ruggeri, 2017). En todo este proceso, se destaca la importancia de que los integrantes de la misión sean competentes en la dimensión técnica, sin perder de vista los valores que legitiman el proyecto. Así, un militar desplegado en una zona de conflicto representa más que su individualidad; lleva consigo una infinidad de identidades e instituciones: su país, su nación, su bandera, la comunidad internacional, la ONU.

Por otro lado, los riesgos derivados de una formación insuficiente son enormes: entre ellos una posible prolongación de la misión, sustitución de personal, gastos por una posible repatriación, insubordinación, interrupción del permiso del país receptor, hasta

daños a la imagen de la ONU y del país de origen del contingente (Jennings & Nikolić-Ristanović, 2009). Por ello, se solicita a los Estados Miembros que garanticen una preparación adecuada, para que la presencia de los militares en las misiones de mantenimiento de la paz sea efectiva y genere frutos inmediatos y duraderos (Fortna, 2004).

Es con esta preocupación en mente que, desde 2016, la ONU determina que los Estados Miembros enfoquen su formación en la disciplina, la prevención de la explotación y los abusos sexuales, así como en la dimensión de los derechos humanos (Bove et al., 2022). Cada Estado es responsable de certificar que todo el personal se encuentra apto para la misión, técnica, sanitaria, cognitiva, legal y moralmente. Así, se prohíbe desplegar a personas que incumplan los principios enunciados.

La ONU proporciona tanto los subsidios técnicos para la formación previa al despliegue como instrucciones inmediatas al desembarcar en la zona de la misión. Estas acciones son de cumplimiento obligatorio para todo el personal desplegado. Como se mencionó, la importancia de las misiones es demasiado alta como para dejar cabos sueltos o puntos ciegos en el proceso. Aparte de los problemas más graves y mediáticos, como los escándalos revelados en el siglo XXI cuando diversos abusos sexuales fueron cometidos por cascos azules en África (Karim & Beardsley, 2016) o los eventos investigados por Jennings y Nikolić-Ristanović (2009) sobre abusos por soldados al servicio de la ONU en Bosnia, Kosovo y Haití, también es fundamental considerar situaciones como las ofensas verbales, la xenofobia o el acoso.

Todo Estado Miembro que recibe la invitación para participar en una misión de paz de la ONU lleva consigo su nombre y sus valores, pero el principal signo de identificación de los cuerpos de seguridad será el de la ONU, como parte imprescindible de la comunicación de las tropas con la comunidad local. Los cascos azules se transforman en el símbolo visible de la misión, ejerciendo el rol de mediadores (Imai & Yamamoto, 2013; VanderWeele & Vansteelandt, 2014). El éxito o el fracaso de la misión depende de las tropas desplegadas, pero el nombre y el prestigio son aportados por la ONU. Este es un aspecto fundamental del diálogo no verbal entre los militares y la comunidad que demanda soporte para el mantenimiento de la paz.

Esto se debe a que toda misión de mantenimiento de la paz comienza con una resolución de la Asamblea General, con participación directa del Consejo de Seguridad y la Secretaría General. Por ende, toda misión cuenta con la aprobación de los Estados Miembros, pues requiere el voto favorable de al menos 9 de los 15 miembros constituyentes del organismo.

Estas misiones operan bajo algunos principios clave: el consentimiento, la imparcialidad y el uso de la fuerza solo para la autodefensa (Fortna, 2004). El consentimiento del país receptor es indispensable y debe negociarse previamente entre las autoridades nacionales



y la ONU. Según Boutros-Ghali (1992), la negociación es crucial, y la ONU posee la experiencia necesaria para llevarla a cabo. Sin embargo, como se menciona en la literatura, puede darse el caso de que exista un consentimiento formal para el despliegue de la misión de mantenimiento de la paz, pero en la práctica se evidencie la ausencia de un consentimiento real. En tal caso, la ONU puede decidir unilateralmente el fin de la misión debido a la imposibilidad de ejecutar el plan o por el riesgo a la seguridad del personal.

Ante esta posibilidad, todo el personal debe estar alerta a los indicios para evaluar el nivel real de consentimiento del país de destino. El sector de la ONU responsable de la formación del personal indica de manera clara en la lección 1.3 de su manual los medios para recopilar información que garantice, en primer lugar, la seguridad del personal y el cumplimiento de la misión asignada. Para una correcta lectura del escenario y del contexto, se recomienda comprender "la historia, las costumbres y la cultura de la zona de la misión. Cuando el personal de mantenimiento de la paz sabe dónde tendrá lugar su despliegue, se le alienta a familiarizarse con el país receptor, sus comunidades y sus costumbres" (ONU, 2017).

Es revelador que, a partir del momento en que los militares desplegados comprenden el contexto histórico y cultural de la zona, comienzan a entender mejor el entorno en el que operan. Esto les permite realizar análisis basados en datos e informaciones contrastadas, en lugar de basarse solo en opiniones. Así es más probable construir una relación respetuosa.

La literatura respalda sólidamente la afirmación de que, cuando se conoce al otro, la comunicación se vuelve más fluida, incluso si no es estrictamente verbal (Aguirre, 2005; Bermúdez & González, 2011). Es claro que en una misión preparada en menos de 60 días no se puede esperar un conocimiento profundo de la idiosincrasia de la zona. Sin embargo, la intención también cuenta, y los mecanismos creados por el DOP facilitan la elaboración de protocolos que pueden favorecer el proceso de interacción entre los militares desplegados y la comunidad local.

Se puede leer en el mismo documento de formación: "El personal de mantenimiento de la paz que trabaja directamente con los miembros de las poblaciones locales tiene que fomentar el respeto y la confianza mutuos, lo que contribuirá a una paz sostenible" (ONU, 2017). Actuar en contra de estas directrices no solo pone en riesgo la misión, sino que también amenaza a la propia ONU y mancha el nombre de las Fuerzas Armadas y del país de origen del contingente, sin contar con el daño inmensurable ocasionado a la población autóctona.

Por lo tanto, aunque los militares desplegados no son jueces, necesitan evaluar con rigor el escenario y a los actores involucrados. Actuar con imparcialidad, según el entendimiento de la ONU, implica ser proactivo, sin inclinarse por ninguna de las partes en

conflicto. Su principal reto es asegurar la ejecución del armisticio o del tratado de paz establecido por los involucrados, lo que requiere la habilidad de interpretar asertivamente los hechos. No se trata de apaciguar la situación, sino de garantizar el cumplimiento de lo acordado y de la legislación internacional que rige la presencia del contingente militar en el país de destino de la misión.

## Metodología

Se llevó a cabo una revisión sistemática cuantitativa de toda la literatura disponible, basada en las pautas PRISMA (Moher et al., 2009; Pickering & Byrne, 2014), con el fin de identificar artículos científicos sobre la influencia de las emociones en los procesos declarativos. Se utilizaron las bases de datos en línea Scopus, Dialnet y la Mediateca Universitaria de la Universidad Miguel Hernández, así como la de la Universidad Isabel I, debido a que ofrecen una amplia gama de trabajos y facilitan la aplicación de filtros, lo cual permitió encontrar todos los artículos necesarios.

Se procedió a realizar una selección minuciosa de las palabras clave a utilizar en la búsqueda, asegurando que fueran lo más representativas posible para el estudio. Inicialmente, se consideraron muchas palabras clave, entre las que destacan: comunicación no verbal, incoherencia verbo-corporal, discurso... Finalmente, los términos seleccionados fueron "militar", "defensa" y "comunicación no verbal".

Se introdujeron los términos en inglés para obtener mejores resultados, que posteriormente se acotaron en función del idioma. Además, al realizar la búsqueda de los términos en cualquier parte del documento, se obtuvieron 1313 artículos, estimando que muchos de ellos no tendrían una relación adecuada con el objetivo de este proceso. Por ello, la primera limitación que se estableció fue que las palabras clave estuvieran presentes en las palabras clave, el resumen o el título, lo que permitió reducir el número de resultados a 173.

Posteriormente, se aplicó una limitación adicional para incluir solo aquellos artículos de texto completo, revisados por pares y publicados en revistas científicas en inglés o español en los últimos cinco años, en acceso abierto. De esta manera, se obtuvo una muestra de los artículos más recientes con el mayor rigor científico. Los resultados se filtraron según el tipo de contribución, centrándose únicamente en artículos científicos y descartando otros posibles resultados como capítulos de libros, reseñas de congresos o similares. Para ello, se llevó a cabo una estructuración en seis pasos que ayudó a determinar qué artículos debían ser tenidos en cuenta. Tras el análisis de los resúmenes y la lectura de los textos completos, el número total final aceptado fue de ocho artículos.

Tras dicha revisión, cabe destacar que en la gran mayoría de los entornos comunicativos, las comunicaciones se producen por múltiples vías, tanto verbales como no

verbales, siendo esta última capaz de representar hasta el 90 % del impacto de la comunicación global (Roldán et al., 2013; Thief, 2005; Ortiz, 2014). Toda comunicación utiliza una serie de canales cognitivos, como el visual, gustativo, olfativo, táctil y auditivo, y aunque todos estos canales aportan información, su valor puede variar, diferenciándose en elementos verbales y no verbales.

Por ello, es fundamental tener un control de las competencias comunicativas verbales (y, por extensión, de las no verbales), ya que en gran parte de las misiones militares se exige un alto nivel de conocimiento en ambos campos. Es importante entender que todo el contenido lingüístico está supeditado al contenido no verbal, y ambos mantienen una relación mutua necesaria; sin esta interdependencia, ninguno de los dos podría llevar a cabo de manera efectiva su labor comunicativa.

En todos los entornos de actuación militar, además de respetar las creencias, costumbres y elementos culturales, es crucial tener un profundo conocimiento comunicativo del entorno. Aquí es donde la comunicación no verbal cobra una importancia especial, ya que el conocimiento comunicativo verbal puede ser limitado debido al poco tiempo de preparación del despliegue o al hecho de que el despliegue se realice en una zona con un dialecto muy local y poco utilizado.

La comunicación no verbal tiene una mayor fuerza y representación en las relaciones personales en este entorno, ya que puede ser crucial para otorgar el significado adecuado a una expresión. Por el contrario, un mal uso de esta puede llevar a que las relaciones alcancen un extremo no deseado debido a una interpretación incorrecta de la conjunción del binomio verbal - no verbal. El conocimiento y correcto uso de la comunicación no verbal es importante para 1) evitar percepciones incorrectas o insultantes; 2) interpretar correctamente las comunicaciones locales; 3) asegurar la correcta interpretación de los componentes militares; 4) interpretar las pretensiones de posibles insurgentes; 5) facilitar posibles negociaciones de cualquier tipo.

Aunque la comunicación no verbal no proporcionará toda la información que podamos necesitar, sí nos ayudará a realizar una correcta interpretación de las pretensiones o actitudes de nuestro contrincante, lo que podría otorgarnos una ventaja muy valiosa.

## **Operaciones internacionales y comunicación no verbal**

Conseguir una correcta interpretación de la comunicación no verbal recibida requiere primero saber reconocer y clasificar correctamente aquellos aspectos comunicativos a los que estamos siendo expuestos. Para ello, es necesario un conocimiento sólido de los aspectos más básicos que, en diferentes combinaciones, pueden dar lugar a interpretaciones tanto adecuadas como confusas. En la base de esta pirámide se encuentran los rasgos más comunes que se deben identificar, como las ilustraciones, los adaptadores,

las posturas, los emblemas, las microexpresiones faciales y los reguladores. El conjunto de estos rasgos nos lleva al siguiente nivel, en el que encontramos el comportamiento kinésico, la proxémica, las características físicas de cada persona, los artefactos utilizados, la háptica o el paralenguaje. La conjunción de estos campos en diferentes combinaciones nos conduce a los canales mencionados anteriormente: visual, auditivo, táctil, olfativo y gustativo (Huang & Janczura, 2008; Vrij et al., 2021).

Existe otro campo a considerar: la programación neurolingüística (PNL), iniciada por Bandler y Grinder, quienes concluyeron que cada persona tiene una representación interna subjetiva de la realidad, conformada por la capacidad de atender a un total de siete estímulos (con una variación personal de  $\pm 2$ ) de forma simultánea. Gracias a esto, podemos distinguir hasta tres tipos diferentes de personas: las predominantemente auditivas, las visuales y, por último, las kinestésicas. Estas últimas pueden ser las personas más completas, ya que, según Gardner (1983), centran sus sentidos y experiencias en el olfato, el tacto, el gusto y las vivencias.

En los estudios de Wiener (1966), se destaca que el olfato humano percibe muchos más olores de los que tenemos conciencia, definiendo olores como mensajes químicos externos. Estos olores aportan a la persona mucha información sobre el lugar en el que se encuentra, sobre los alimentos o incluso sobre el agua que consume, llegando a ser posible una identificación a través de estos mensajes químicos durante un proceso de despliegue militar.

El sentido del gusto es fundamental para el desarrollo humano, ya que, desde hace miles de años, nos permite percibir y conocer aquellas sustancias o materiales que vamos a ingerir y, por ende, sus posibles beneficios o perjuicios. Según Fuentes (2010), la sensibilidad gustativa es básica para informarnos sobre el sabor de los alimentos y sustancias que llegan a nuestra boca, activando los reflejos más básicos para iniciar el proceso de digestión o, por el contrario, evitar que entren en el organismo. Aunque la aplicación del gusto en el ámbito militar puede no ser la más importante, puede proporcionar información valiosa sobre el entorno cultural en el que nos encontramos desplegados. Seremos capaces de determinar el origen o la ubicación basándonos en los sabores, y, lo que es más importante, evaluar si estos son aptos para el consumo.

En cuanto a la comunicación táctil, destaca la háptica, que según Pandolfini (2014) es la combinación de toda la información recibida sobre la posición de la mano (propiocepción) y la percepción táctil del material que se sostiene. Aquellas sensaciones que no se pueden catalogar como visuales o auditivas formarían parte del conjunto táctil, que, aunque se considere una actitud pasiva, aporta grandes cantidades de información. Gibson (1979) define la percepción háptica como la que el individuo tiene respecto al mundo adyacente a su cuerpo, utilizando su propio cuerpo.

Todas las formas de obtener información, tanto del entorno como de las personas, serán de vital importancia en una posible situación extrema durante un despliegue militar. Los elementos que percibimos y adquirimos durante una comunicación no verbal pueden servirnos posteriormente para determinar una ubicación o identificar a las personas presentes. Para analizar estos aspectos de manera adecuada, es necesario estudiar sus diferentes componentes de forma individualizada.

## Artefactos

Antes de comenzar cualquier tipo de comunicación oral, recibimos mucha información a través de la vía visual, que nos proporciona y respalda un primer análisis básico de nuestro interlocutor. Los artefactos, que incluyen elementos adicionales al cuerpo como la ropa, el peinado, los tatuajes, los pendientes y otros complementos, son fuentes importantes de esta información. En los despliegues militares, la capacidad de reconocer y analizar estos artefactos, como un uniforme, puede ser de vital importancia para la seguridad y el éxito de la misión.

## Características antropológicas

El conjunto de atributos físicos y corporales de cada persona, percibidos por los demás, juega un papel significativo en la construcción de la identidad personal, el desarrollo de la personalidad y cualquier relación social posible (Lozano, 2019). En cualquier proceso comunicativo, la apariencia física es el primer punto de contacto con otras personas, y a partir de ese momento, se establece nuestro juicio sobre su imagen. Además, la apariencia ayuda a determinar el tipo de relación que tendremos con los demás, ya que influye en la formación de las dimensiones de apariencia y, por extensión, en una aproximación a la personalidad. Según Aguado (2004), la apariencia física es un concepto que se ha utilizado para referirse a la estructura psíquica que incluye la representación, tanto consciente como inconsciente, de nosotros mismos en la esfera social.

Esta apariencia exterior puede ser considerada como un elemento principal de la comunicación no verbal sobre el que se apoyan otros aspectos. En operaciones de índole militar, la apariencia física puede proporcionar información crucial, como indicios de alerta ante personas con ciertas características que puedan ser percibidas como amenazadoras o rivales, lo que genera un estado de alerta y un posible patrón de actuación determinado. Todo el comportamiento militar se verá condicionado por la percepción y juicio que los intervinientes hagan de la apariencia física, ya que constantemente juzgamos a las personas, y con el apoyo de la psico-morfología, "leemos" sus rostros gracias a la estructura facial y las microexpresiones (Ekman, 1969).

## Comportamiento kinésico

Según Knapp (1992), la kinésica comprende los gestos, movimientos corporales, expresiones faciales, movimientos oculares y posturales. Es un universo de gestos que se encuentran en la intersección entre el comportamiento y la comunicación (Eco & Volli, 1970). Este campo incluye la orientación del cuerpo en una conversación, los movimientos posturales, las gesticulaciones, las microexpresiones (incluyendo los ojos y las cejas) y la orientación corporal. Uno de los estudios más completos y relevantes en este ámbito es el de Ekman (1969), en el que analiza las categorías que se exponen a continuación.

### *Ilustradores*

Son movimientos que enfatizan y complementan lo que se dice de manera verbal, sin excluir posibles expresiones orales. Se utilizan de forma intencional para colaborar en la comunicación, destacando una palabra, una frase o señalando objetos, relaciones espaciales, marcando ritmos o representaciones corporales. Estos gestos son más comunes en personas que tienden a ser enfáticas, especialmente en situaciones donde no se encuentran las palabras adecuadas para expresar lo necesario. Sin embargo, las ilustraciones pueden dar lugar a confusiones dependiendo de la percepción cultural y social del entorno, ya que un mismo gesto puede tener significados diferentes según el país o la cultura en la que se utilice.

### *Emblemas*

Los emblemas son gestos que representan palabras con una definición en el diccionario, por lo que no suelen requerir apoyo verbal. Estos gestos se codifican dentro de una cultura y entorno social específicos, lo que los hace comprensibles para todos sus miembros. Según diferentes puntos de vista, como el de Fernández-Dols (1994), estos emblemas deberían ser entendidos como comportamientos dentro de la esfera verbal. Sin embargo, para Ekman (1969), los emblemas son fundamentalmente una conducta no verbal, ya que se utilizan de forma consciente en contextos donde la comunicación oral puede ser compleja.

### *Actitud postural*

La actitud postural es un añadido a la clasificación de Ekman sobre el comportamiento kinésico. Se trata de gestos derivados de las diferentes posiciones del cuerpo, que se dividen principalmente en tres posturas: de pie, sentado y tumbado. Cada persona tiene una forma específica de representar cada una de estas posiciones, lo que permite su reconocimiento a distancia. Esto puede ser de gran utilidad en las fases de observación militar para el reconocimiento potencial de objetivos. Además, estas posturas pueden ofrecer pistas sobre la posible personalidad o carácter de las personas.

Es de gran importancia que ciertos miembros de inteligencia sepan identificar los rasgos más típicos de un posible objetivo, especialmente en situaciones donde el individuo haya intentado modificar su aspecto físico o vestimenta debido al entorno en el que debe ser identificado. Estas actitudes posturales son más difíciles de alterar, lo que puede facilitar una identificación positiva.

### *Expresiones faciales*

Las expresiones faciales se refieren a lo que comunicamos directamente con el rostro, donde se concentra la mayor parte de nuestro poder expresivo corporal. Existe un vasto conocimiento que demuestra que la cara es la principal vía comunicativa para mostrar emociones de todo tipo, ya que es la parte del cuerpo típicamente más visible en casi todas las culturas. En cualquier tipo de comunicación interpersonal, generalmente estamos a una distancia lo suficientemente corta de nuestro interlocutor como para identificar correctamente las emociones que este pueda expresar.

En situaciones donde se busca un entendimiento militar entre responsables de una operación o durante una mediación, la expresión facial es un factor crucial a considerar. Por ejemplo, si nuestro interlocutor muestra una expresión de enfado, es menos probable que se llegue a un entendimiento. En este contexto, también es esencial tener en cuenta las diferencias culturales y la estructuración social, ya que ciertas manifestaciones o actitudes pueden ser malinterpretadas y generar conflictos no deseados.

El mayor estudioso de las expresiones faciales es Ekman (1970) con sus investigaciones sobre las seis emociones básicas y la universalidad de estas. Este estudio se complementa con los de Darwin (1998), Matsumoto y Willingham (2009) y Galati et al. (2003), quienes analizaron las expresiones faciales de niños ciegos de entre 8 y 11 años, llegando a identificar hasta nueve expresiones innatas.

Aunque las expresiones faciales son emociones predeterminadas biológicamente, existen diferencias culturales en la forma de manifestarlas (Caballo, 1993), ya que están condicionadas por el entorno cultural en el que la persona se haya desarrollado.

### *Reguladores*

Los reguladores son los encargados de mantener y sincronizar una conversación entre varias personas, permitiendo que cada uno intervenga en el momento adecuado. Se utilizan para otorgar el turno de palabra, indicar que el interlocutor puede proseguir con su discurso, pedir que repita alguna parte o que ofrezca más detalles. Los movimientos de cabeza, la orientación del cuerpo y las gesticulaciones oculares suelen ser los reguladores más comunes y fácilmente identificables. Por otro lado, son más difíciles de evitar, ya que suelen estar profundamente arraigados en una sociedad y no pasan desapercibidos cuando son utilizados por personas ajenas a ese contexto.



## ***Adaptadores***

Se suele pensar que estos comportamientos se desarrollan durante la infancia como un esfuerzo para adaptarse a nuestras necesidades más básicas o incluso para dominar nuestras emociones. Su representación más típica serían las muletillas en el lenguaje verbal, es decir, fragmentos repetitivos que pasan desapercibidos para la mayoría, excepto para quien los utiliza.

Según Ekman (1969), estos comportamientos pueden clasificarse en 1) autoadaptadores: manipulaciones del propio cuerpo; 2) heteroadaptadores de objetos: manipulación constante e inconsciente de objetos como bolígrafos o gafas, y 3) heteroadaptadores del propio sujeto: manipulación continuada enfocada hacia otra persona, que puede incluir contacto físico en varias ocasiones. Es recomendable evitar el uso o abuso de estos gestos, ya que, debido a su representación inconsciente, pueden ser fácilmente malinterpretados y provocar algún tipo de conflicto.

## ***Proxémica***

Desarrollado por Hall (1997), el concepto de *proxémica* se refiere a cómo percibimos y utilizamos el espacio en función de la cultura en la que nos desarrollamos y cómo lo aplicamos en nuestras diferentes relaciones. Durante un despliegue militar, es fundamental conocer a la perfección la proxémica cultural del entorno en el que operamos para interactuar correctamente con los individuos locales.

## ***Paralenguaje***

El paralenguaje está conformado por las cualidades y modificadores fónicos, los sonidos fisiológicos y emocionales, así como los elementos cuasiléxicos y los silencios. Para que esta comunicación sea efectiva, es necesario identificar ciertos aspectos comunes, como el timbre de la voz, el tono, la intensidad y la duración, siendo estas cualidades del sonido las que añaden peculiaridades a la información transmitida (Blanco, 2007). Diferentes formas de comunicación e idiomas incluyen el paralenguaje como un componente adicional, y en despliegues militares puede resultar decisivo saber interceptar e interpretar correctamente el mensaje completo. Esto puede proporcionar información crucial sobre el estado de ánimo, el dialecto que se ha interceptado o incluso la revelación de los siguientes pasos a seguir por parte del enemigo.

## **Formación en el ámbito militar**

Para llegar a los centros de formación militar, es necesario superar previamente una serie de formaciones y centros de formación general, donde se detectan y subsanan las deficiencias formativas previas. El hecho de formar parte de las fuerzas armadas y tener funciones muy específicas no permite que exista una formación básica deficiente

en sus miembros, especialmente en aquellos destinados a formar parte de los equipos de mando.

Los centros militares de formación, además de ofrecer una formación estratégica y específica, deben asegurar que se cubran las posibles deficiencias detectadas entre sus miembros, complementando así cualquier trayectoria formativa o profesional que prosiga. Cualquier sistema educativo básico es determinante en la toma de decisiones dentro de las fuerzas armadas, ya que, según Clark (1974), el sistema militar es una gran empresa educativa: su competencia dependerá de su capacidad para formar técnicamente a los miembros de las escuelas militares, creando así un cuerpo de oficiales en el que el empresario y el tecnólogo ocupen lugares paralelos en cuestiones estratégicas.

La carrera militar depende cada vez más del buen funcionamiento de las escuelas donde se preparan los oficiales para ocupar puestos que exigen cualidades muy especiales y amplios conocimientos. Las naciones jóvenes ven en el Ejército un excelente instrumento de educación. En Israel, por ejemplo, el Ejército desempeña un papel crucial junto a las escuelas en la culturización de los inmigrantes; los jóvenes aprenden allí hebreo, la historia y la geografía de su pueblo, la moderna disciplina del trabajo en equipo y nuevos métodos de trabajo. En la mayoría de las naciones en proceso de modernización, los oficiales del Ejército se destacan como algunas de las personas con mejor formación, sobresaliendo especialmente en funciones técnicas y administrativas.

## Resultados

Para abordar el primer objetivo de esta revisión sobre la caracterización y localización de estudios en entornos militares, los hallazgos indican una amplia procedencia geográfica de las investigaciones, pues provienen de diversas regiones, como India, Australia, Irlanda, Austria, Corea del Sur, España, Estados Unidos, Suiza, Francia, Reino Unido, Canadá, Países Bajos, Bélgica y China. Esta distribución heterogénea sugiere que la relación entre emociones y justicia penal es un campo de estudio relevante a nivel global, atrayendo a investigadores de diversas regiones con políticas judiciales dispares.

En cuanto a la metodología utilizada en estos estudios, se observa una preferencia clara por la investigación transversal, que representa el 100 % de los estudios revisados. En términos de enfoque, el 54,4 % de los estudios adoptan un carácter cuantitativo, el 38,4 % son cualitativos, y solo el 7,2 % emplea un enfoque mixto. Además, el 54,4 % de los estudios no son experimentales, mientras que el 45,6 % son experimentales.

El 69,2 % de los estudios presenta resultados descriptivos completos, mientras que el 30,8 % ofrece resultados inferenciales. La gran mayoría de los estudios (84,6 %) subraya la importancia de la relación entre emociones y justicia penal. Aunque no todos los estudios analizan las mismas emociones ni lo hacen de la misma manera, coinciden

en la relevancia de las emociones en la toma de decisiones judiciales y su influencia en el proceso.

Algunos estudios analizan emociones básicas de manera referencial, solicitando a los voluntarios que describan sus emociones durante procesos declarativos (Staller et al., 2019). Aproximadamente el 23,1 % de investigaciones se realizó con personal de fuerzas y cuerpos de seguridad. Otros estudios cuantifican emociones mediante cuestionarios o tecnologías como la neuroimagen funcional (Anderson et al., 2017) o herramientas como E-Stroop y Dot Probe (Staller et al., 2019). El resto de las investigaciones se llevó a cabo con voluntarios civiles, que representan más del 82 % de la muestra. Esto demuestra que la relación entre emociones y justicia tiene validez tanto en el personal de seguridad como en la población civil.

Demostrar la influencia de las emociones en los procesos comunicativos es de gran importancia, ya que podría mejorar los procesos previos a las decisiones judiciales, eliminando sesgos emocionales y asegurando la autenticidad de las comunicaciones. En el contexto militar, la correcta formación en habilidades comunicativas, especialmente en comunicación no verbal, es esencial para evitar malentendidos y mejorar la efectividad operativa. La implementación de estrategias comunicativas adecuadas a todos los niveles de las misiones es crucial para el éxito de las operaciones y para una interacción positiva con la población local y otros profesionales.

## Discusión

La comunicación es clave en los conflictos; desde la Antigüedad, la efectividad en la transmisión de datos ha sido determinante para el éxito de una misión o su posible fracaso. A lo largo de la historia, existen numerosos ejemplos de cómo una comunicación deficiente ha arruinado proyectos enteros. Dos aspectos del sistema de comunicación merecen ser subrayados: uno dirigido al propio grupo y otro a los enemigos.

La propaganda y la contrapropaganda han desempeñado un papel esencial en las campañas militares, tanto en grandes conflictos como en disputas regionales, y siguen siendo relevantes actualmente. Probablemente hoy en día la demanda de comunicación sea más intensa, considerando que la información se difunde más rápidamente que nunca. En este contexto, la transmisión efectiva de una acción ha pasado de ser un proceso de punto a punto a convertirse en una comunicación 2.0, en la cual los intermediarios participan activamente en la generación, transformación y divulgación de la información.

La propagación de una acción de comunicación en la actualidad es más compleja que hace pocos años. Los algoritmos deben ser considerados al divulgar un dato o información. Si en el pasado reciente los conflictos se difundían a través de medios escritos, radiofónicos y televisivos, hoy en día la dinámica ha cambiado drásticamente debido a la velocidad y la complejidad de las plataformas digitales.

En el pasado, una transmisión de radio podía captar la atención de todo un pueblo, como fue el caso de "London Calling Europe", que se consagró como una transmisión esencial en la Segunda Guerra Mundial. Entonces la comunicación era unidireccional; la información se difundía desde una fuente hacia el público sin interacción directa. Hoy, sin embargo, las redes sociales y el sistema periodístico han transformado la comunicación en un proceso multidireccional, donde incluso los combatientes pueden participar directamente en diálogos con ciudadanos en sus países de origen.

Por lo tanto, el sistema de emisión de datos no puede permanecer estancado; las autoridades deben entender la importancia de promover diálogo y participación en los eventos. Aparentemente, los comandos militares y las fuerzas de seguridad han comprendido esta nueva dimensión de la comunicación. Aunque ha habido casos problemáticos en la divulgación de datos indeseables para el prestigio de las Fuerzas Armadas, como la exposición de los crímenes cometidos en la prisión de Abu Ghraib, también se ha revelado la posibilidad de promover la divulgación de información sin la intermediación de los medios de comunicación tradicionales.

Los riesgos son bien conocidos, pero después de una serie de intentos y errores, parece que los mandos han reconocido la necesidad imperativa de formar departamentos de comunicación, con el objetivo de seleccionar y divulgar la información más favorable a sus intereses. Plataformas como Facebook, Twitter, TikTok, WeChat o Instagram revelan el potencial de estas herramientas para la comunicación con la ciudadanía, la transmisión de datos e incluso el diálogo entre los actores estatales y no gubernamentales.

Al delimitar las redes sociales y enfocarnos en Twitter, nos acercamos a la obra de José-Miguel Pina (2022). Un amplio estudio de análisis de las cuentas de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de España revela la importancia de esta herramienta de comunicación, así como la necesidad de emplear los códigos adecuados para una transmisión efectiva de la información.

Las autoridades españolas de Seguridad y Defensa del Estado parecen estar convencidas de la necesidad imperativa de establecer contacto directo con la población, pero también de emitir los datos de manera que disuadan eventuales proyectos de ataque al Estado. En ese sentido, no es suficiente contar con miles de seguidores, sino establecer una relación de comunicación adecuada, asegurándose de que los datos expuestos no revelen más de lo que se pretende inicialmente. Si anteriormente se destacó la importancia de perfeccionar el lenguaje no verbal, en el caso de Twitter esto es tan crucial como una orden emitida a una asamblea reducida y convergente. Una palabra fuera de lugar o una imagen inadecuada podría generar ruido en el diálogo o poner en riesgo alguna misión.

Pina (2022) demuestra, a través de un extenso estudio con una innovadora metodología, que la comunicación de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de

Seguridad crea una sensación de interacción con la ciudadanía. Este contacto es esencial para la legitimación de las acciones llevadas a cabo por los agentes de cada entidad. Al considerar situaciones como una misión de paz en la que participen contingentes españoles, como la reciente misión en Mali o las acciones de salvamento en Turquía tras el terremoto de enero de 2023, se destaca la importancia de comunicar la labor de las fuerzas.

Comunicar adecuadamente una acción es fundamental para asegurar el apoyo de la población. Aunque se trata de una selección cuidadosa de imágenes y contenido, esta medida es plenamente coherente con el objetivo de cada entidad de construir una relación positiva con los ciudadanos. Según Pina (2022): "Al igual que en el Ejército, las redes sociales se han convertido en un poderoso recurso para las acciones de comunicación y de inteligencia en los cuerpos policiales" (p. 3). Tras examinar más de 14 000 tuits, el investigador identificó patrones que respaldan la siguiente afirmación: "el desarrollo de políticas adecuadas de seguridad y defensa resulta fundamental [para] alinearse con la opinión pública a través de un uso adecuado de los medios" (Pina, 2022, p. 5).

En ningún momento el autor considera que los mensajes transmitidos podrían revelar secretos; más bien, reconoce la importancia de las redes sociales a la hora de "realizar operaciones de influencia e inteligencia militar" (Pina, 2022, p. 3). Por otro lado, es sabido que en el proceso de comunicación se desvelan más datos e informaciones de los que el emisor podría pretender inicialmente (Orlandi, 2012), un fenómeno que aparentemente converge con la aportación de González Hernández (2021) sobre la comunicación no verbal.

## Conclusiones

A través del análisis realizado, se ha comprobado la necesidad de fortalecer, fomentar y educar a los componentes militares en los diferentes tipos y componentes de la comunicación no verbal para facilitar el alcance de sus objetivos. La percepción que se tenga de una comunicación y sus componentes puede ser determinante para lograr la finalidad militar del despliegue, así como para conseguir una mejor y mayor colaboración por parte de los residentes de la zona, establecer buenas relaciones y afianzar vínculos con posibles colaboradores. Por ello, la formación militar debería incluir una sección dedicada a la intercepción, comprensión e interpretación de los diferentes componentes de la comunicación, especialmente cuando se desarrolla fuera del entorno social y cultural de origen.

Es evidente que se precisan conocimientos y habilidades en comunicación más avanzados de lo habitual, pero, siendo una carrera de fondo, resultan ser un medio imprescindible para alcanzar otras metas profesionales. Estas habilidades comunicativas deben adaptarse a una estrategia comunicativa adecuada, basada en los aspectos culturales del entorno en el que se desarrollará el despliegue.

Además de la comunicación no verbal básica, es importante conocer aquella que está más ligada a la cultura objetiva, así como las herramientas y medios más comunes y diferenciadores. No solo el personal de alto rango desplegado debería adquirir estos conocimientos, sino que todos los formadores y el personal en general deberían tener al menos unas nociones básicas que les permitan garantizar un mínimo desempeño en el acto comunicativo.

### Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

### Financiamiento

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

### Autores

**Víctor Rodríguez González.** Doctor en criminología y licenciado en criminología, Universidad de Alicante, España. Ha dirigido los grados de Criminología y Ciencias de la Seguridad de la Facultad de Criminología de la Universidad Isabel I, España, Colabora en diversas tareas para policías y miembros de la UNODC.

<https://orcid.org/0000-0002-5348-9730> - Contacto: [victor.rodriguez.gonzalez@ui1.es](mailto:victor.rodriguez.gonzalez@ui1.es)

**Reinaldo Batista Cordova.** Doctor en historia contemporánea, Universidad de Murcia, España. Es docente universitario. Tiene diversas publicaciones en libros y revistas sobre geopolítica, conflictos, filosofía e historia. Es coordinador del Máster en Seguridad, Defensa y Liderazgo de la Universidad Isabel I, España.

<https://orcid.org/0000-0001-7891-3115> - Contacto: [reinaldo.batista@ui1.es](mailto:reinaldo.batista@ui1.es)

**Tania Vidal López.** Doctora *cum laude* en derecho, ciencias políticas y criminología, Universitat de València, España; máster en criminología y seguridad con mención en criminología forense; máster en garantías penales y delitos socioeconómicos. Investigadora en el Equipo Nacional de Investigación de la Secretaría de Estado de Seguridad. Criminóloga en FAVIDE y actualmente PDI en la Universidad Isabel I, España.

<https://orcid.org/0009-0002-6063-4438> - Contacto: [tania.vidal.lopez@ui1.es](mailto:tania.vidal.lopez@ui1.es)

### Referencias

- Aguirre, D. (2005). Reflexiones acerca de la competencia comunicativa profesional. *Educación Media Superior*, 19(3).
- Anderson, N. E., Steele, V. R., Maurer, J. M., Rao, V., Koenigs, M. R., Decety, J., & Kiehl, K. A. (2017). Differentiating emotional processing and attention in psychopathy with functional neuroimaging. *Cognitive, Affective, & Behavioral Neuroscience*, 17(3), 491-515.

- Bermúdez, L., & González, L. (2011). La competencia comunicativa: elemento clave en las organizaciones. *Quórum Académico*, 8(1), 95-110.
- Blanco, L. (2007). Aproximación al paralenguaje. *Hesperia. Anuario de Filología Hispánica*, 10, 83-97.
- Boutros-Ghali, B. (1992). *An agenda for peace*. United Nations.
- Bove, V., Salvatore, J. D., & Elia, L. (2022). UN peacekeeping and households' well-being in civil wars. *American Journal of Political Science*, 66(2), 402-417. <https://doi.org/10.1111/ajps.12644>
- Brønstrup, C., Godoi, E., & Ribeiro, A. (2007). Comunicación, lenguaje y comunicación organizacional (L. I. Sierra, Trad.). *Signo y Pensamiento*, 51.
- Caballo, V. (1993). *Manual de evaluación y entrenamiento de las habilidades sociales*. Siglo Veintiuno de España Editores.
- Centro Nacional de Inteligencia (CNI). (s. f.). *El ciclo de inteligencia*.
- Correa, L., López, A., López, V., Olivera, N., & Stefanoli, N. (2021). *El lenguaje no verbal de las personas declarantes en los procesos judiciales desde una muestra no representativa del imaginario, argot y ethos de los operadores jurídicos*. Foro Uruguayo de Derecho Probatorio.
- Di Salvatore, J., & Ruggeri, A. (2017). Effectiveness of peacekeeping operations. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.586>
- Eco, U., & Volli, U. (1970). *Introduzione a paralinguistica e cinesica*. Bompiani.
- Edquen Gavidia, I. M. (2020). *La valoración probatoria de las declaraciones previas del imputado frente al derecho a guardar silencio en juicio oral*. Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo.
- Ekman, P. (1970). Universal facial expressions of emotion. *California Mental Health Research Digest*, 8(4).
- Fernández-Dols, J. M. (1994). El comportamiento no verbal. En J. Morales, E. Reboloso, J. Fernández-Dols, C. Huici, J. Marqués, D. Páez, & J. Pérez, *Psicología social* (pp. 362-390). McGraw-Hill; Interamericana de España.
- Fortna, V. P. (2004). Does peacekeeping keep peace? International intervention and the duration of peace after civil war. *International Studies Quarterly*, 48(2), 269-292. <http://www.jstor.org/stable/3693574>
- González-Hernández, M. (2021). Competencias comunicativas, lenguaje no verbal y concienciación cultural en operaciones de apoyo a la paz. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(36). <https://doi.org/10.21830/19006586.854>
- Greenberg, N. (2006). Do military peacekeepers want to talk about their experiences? Perceived psychological support of UK military peacekeepers on return from deployment. En *Human Dimensions in Military Operations – Military Leaders' Strategies for Addressing Stress and Psychological Support* (pp. 1-10) (Meeting Proceedings RTO-MP-HFM-134, Paper 22). RTO. <http://www.rto.nato.int/abstracts.asp>
- Huang, T. P., & Janczura, G. A. (2008). Conscious and unconscious processes in the production of false memories. *Psicología: Teoría e Pesquisa*, 24(3), 347-354.
- Imai, K., & Yamamoto, T. (2013). Identification and sensitivity analysis for multiple causal mechanisms: Revisiting evidence from framing experiments. *Political Analysis*, 21(2), 141-171. <https://doi.org/10.1093/pan/mps040>
- Jennings, K., & Nikolić-Ristanović, V. (2009). *UN peacekeeping economies and local sex industries: Connections and implications* (MICROCON Research Working Paper 17). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1488842>
- Karim, S., & Beardsley, K. (2016). Explaining sexual exploitation and abuse in peacekeeping missions: The role of female peacekeepers and gender equality in contributing countries. *Journal of Peace Research*, 53(1), 100-115. <http://www.jstor.org/stable/43920585>
- Knapp, M. (1992). *La comunicación no verbal. El cuerpo y el entorno*. Editorial Paidós.
- Kokun, O., Pischko, I., & Lozinska, N. (2022). Examination of military personnel's changed psychological states during long-term deployment in a war zone. *Anales de Psicología*, 38(1), 191-200. <https://dx.doi.org/10.6018/analesps.475041>

- Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J., & Altman, D. G. (2009). Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: The PRISMA statement. *PLoS Medicine*, 6(7), e1000097. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000097>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2017). *Materiales básicos de capacitación previa al despliegue del DOMP y el DAAT de las Naciones Unidas*. <https://tinyurl.com/24oz2zzg>
- Orlandi, E. (2012). *Análisis de discurso: principios y procedimientos*. LOM Ediciones.
- Pina, J.-M. (2022). Análisis de las comunicaciones en Twitter de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad: un modelo empírico. *Profesional de la Información*, 31(4). <https://doi.org/10.3145/epi.2022.jul.03>
- Rodríguez, F. J., & Arce, R. (2016). Soldiers deployed in international missions: Stress perception and associated symptoms. *Sanidad Militar*, 72(1), 15-24. <https://tinyurl.com/29wflsah>
- Staller, M. S., Cole, J. C., Zaiser, B., & Körner, S. (2019). Representative training with less risk: The effects of non-lethal training and conventional ammunition in police use of force training on heart rate variability. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 13(4), 411-425.
- VanderWeele, T. J., & Vansteelandt, S. (2014). Mediation analysis with multiple mediators. *Epidemiologic Methods*, 2(1), 95-115. <https://doi.org/10.1515/em-2012-0010>
- Vrij, A., Mann, S., Leal, S., & Fisher, R. P. (2021). Combining verbal veracity assessment techniques to distinguish truth tellers from lie tellers. *European Journal of Psychology Applied to Legal Context*, 13(1), 9-19.
- Williams, P. D. (2017). Global and regional peacekeepers: Trends, opportunities, risks and a way ahead. *Global Policy*, 8(1), 124-129. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12393>



Esta página queda intencionalmente en blanco

# Impacto geopolítico y comercial de la disputa de Sahara Occidental

Geopolitical and commercial impact of the Western Sahara dispute

DOI: <https://doi.org/10.25062/1900-8325.4725>

Federico Pinzón Arana 

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Colombia

Juan Sebastián Chinchilla Zamora 

Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

## Resumen

Este artículo tiene como objetivo identificar y analizar los diversos impactos geopolíticos del conflicto entre el Frente Polisario y Marruecos en el Sahara Occidental, tanto en la esfera regional como en el ámbito extrarregional, con énfasis en temas comerciales y de seguridad. Para ello, se utiliza un marco metodológico que se enfoca en la aplicación de un análisis histórico-lógico y un análisis bibliográfico sobre los antecedentes, efectos y consecuencias geopolíticas y comerciales de la disputa entre ambos actores africanos. Se describe la historia del conflicto, se analiza el contexto geopolítico y comercial, y finalmente se contemplan las alternativas para una posible resolución del conflicto, con base en los hallazgos obtenidos.

**Palabras Clave:** comercio internacional; conflicto internacional; derecho territorial; frontera; Marruecos; pueblo saharawi

This article aims to identify and analyze the various geopolitical impacts of the conflict between the Polisario Front and Morocco in Western Sahara, both in the regional and extra-regional spheres, with emphasis on trade and security issues. To this end, a methodological framework is used that focuses on the application of a historical-logical analysis and a bibliographical analysis of the background, effects and geopolitical and commercial consequences of the dispute between the two African actors. The history of the conflict is described, the geopolitical and commercial context is analyzed, and finally, alternatives for a possible resolution of the conflict are considered, based on the findings obtained.


**Key words:** border; international conflict; international trade; Morocco; Sahrawis; territorial law

## Abstract



Artículo de revisión

Recibido: 10 de mayo 2024 • Aceptado: 13 de junio 2024

Contacto: Federico Pinzón Arana  [federico.pinzon@igac.gov.co](mailto:federico.pinzon@igac.gov.co)

## Introducción

La invasión del Sahara Occidental por parte de Marruecos, iniciada a mediados de la década de 1970, ha tenido un gran impacto desde el punto de vista geopolítico, tanto para la región noroccidental de África como para agentes extrarregionales que tienen intereses en el continente. Especialmente interesa a las principales potencias europeas, pero también a algunos países latinoamericanos que desean que su política exterior tenga el poder suficiente para alcanzar objetivos y obtener aliados en un continente que alberga múltiples recursos y diversas posiciones geoestratégicas.

La disputa territorial entre el Sáhara Occidental y Marruecos no solo influye en las dinámicas internas y externas de los actores involucrados, sino que también afecta la seguridad de otros países, grupos y organizaciones, además de impactar en sus relaciones comerciales, lazos diplomáticos y, en particular, en sus movimientos y decisiones políticas. En este contexto, el objetivo principal de este artículo es identificar el impacto geopolítico y comercial del conflicto territorial entre Marruecos y el Sáhara Occidental para los países de la región del África noroccidental, así como para otras entidades extrarregionales, especialmente aquellas en la esfera de influencia de la Unión Europea (UE) y de América Latina y el Caribe (ALC).

Paralelamente, para alcanzar el objetivo principal propuesto, se plantean tres objetivos específicos: 1) explicar el contexto histórico y coyuntural del conflicto entre ambas naciones africanas; 2) realizar un análisis regional sobre cómo el conflicto afecta las dinámicas geopolíticas, y 3) llevar a cabo un análisis sobre los impactos geopolíticos y comerciales extrarregionales del conflicto en cuestión.

En última instancia, se exponen una serie de conclusiones que enuncian los efectos y consecuencias en la esfera geopolítica de los diferentes Estados y agrupaciones comprometidas en el conflicto.

## Metodología

Para alcanzar el objetivo planteado, se utilizaron dos metodologías de investigación. La primera fue el análisis histórico-lógico (AHL), que facilitó obtener comunicados, cifras y otros datos cruciales para la investigación. Esta metodología permitió que el artículo tuviera un hilo conductor de carácter lineal, con la mayoría de los apartados organizados cronológicamente, lo que ayudó a explicar de manera lógica y ordenada los principales eventos y sucesos. Además, presenta la evolución del conflicto entre Marruecos y el Sahara Occidental, lo cual es fundamental para entender los orígenes de la contienda, las situaciones más comprometedoras y el papel que han desempeñado los agentes estatales, no estatales, regionales y extrarregionales en el contexto del conflicto.

La segunda metodología empleada fue el análisis bibliográfico (AB), centrado en la obtención de información fiable y fidedigna sobre el tema abordado. Esto requirió la recopilación de datos sobre antecedentes históricos, investigaciones previas y las percepciones de los países involucrados respecto a la problemática (Hernández & Baptista, 2010). Como resultado, se identificaron los principales factores por los cuales la seguridad, las relaciones políticas y comerciales y los aspectos geoestratégicos se han visto directamente afectados por las incidencias e intereses de agentes tanto africanos como no estatales y extracontinentales (Hernández & Baptista, 2010). Este método permite interconectar ideas, argumentos y hechos para llegar a una conclusión sobre la importancia e incidencia geopolítica y comercial de la disputa entre ambos actores africanos (Hernández & Baptista, 2010).

Finalmente, es importante destacar que, para la elaboración del texto, se tomaron como punto de partida algunas obras previas sobre el mismo tema, así como las opiniones y aportes de expertos en áreas como la seguridad humana, los conflictos armados contemporáneos, los negocios y las relaciones internacionales, la ciencia política y la geopolítica.

## Contexto histórico y coyuntural

Los saharauis eran un pueblo nómada que se desplazaba a lo largo y ancho del desierto del Sahara en busca de establecerse temporalmente en sectores estratégicos que les permitieran alimentar a sus rebaños (de ovejas, cabras y otros animales), descansar y obtener recursos hídricos. Los grupos saharauis se movilizaban a través de la región sur de Argelia, la parte norte de Mauritania y la región sur de Marruecos.

Entre 1884 y 1885, luego de la Conferencia de Berlín, las potencias europeas establecieron una serie de fronteras improvisadas para dividir África en territorios que quedaron a cargo de los respectivos colonizadores europeos (*Diario de Almería*, 30 de mayo de 2013). Por este motivo, los saharauis tuvieron que desplazarse hacia la costa occidental de África, donde levantaron sus principales pueblos y ciudades, en los límites con el océano Atlántico. Allí quedaron bajo la dominación de la Corona española, ubicados en un territorio de 266 000 kilómetros cuadrados, fronterizo con Marruecos, Mauritania y Argelia, y con 1110 kilómetros de costa frente al Atlántico. Bajo la dominación española, ambas culturas lograron convivir de manera relativamente pacífica, pues los españoles pagaban a los saharauis para extraer millones de toneladas de fosfato (*Diario de Almería*, 30 de mayo de 2013). Del mismo modo, los españoles aprovechaban la cercanía geográfica entre el Sahara Occidental y las Islas Canarias para extraer y comerciar recursos marinos.

Sin embargo, a principios de la década de 1970, los saharauis comenzaron a fomentar e impulsar movimientos nacionalistas para independizarse de los españoles y consolidarse como un Estado oficial (*Diario de Almería*, 30 de mayo de 2013). En este contexto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) presionaba con frecuencia a los líderes españoles, a través de la Resolución 1514, para que se retiraran del Sahara Occidental, ya que en ese periodo se promovían procesos pacíficos de independencia en todo el mundo. Desde 1957, los saharauis habían creado diversos movimientos de liberación que luchaban contra la ocupación española. No obstante, entre 1968 y 1973 se fundó el Frente Polisario (FP), un partido político de inclinaciones religiosas sunitas con un brazo armado dispuesto a luchar por la independencia del Sahara Occidental (*Diario de Almería*, 30 de mayo de 2013).

Al principio, el FP luchaba con recursos armamentísticos y humanos muy limitados contra los colonialistas; pero los españoles comenzaron a retirarse debido a las actividades independentistas en el Sahara Occidental. En efecto, en octubre de 1975, España inició la Operación Golondrina (OG), que consistió en la rápida evacuación de sus ciudadanos, junto con armamento, vehículos, recursos y riquezas, de las principales ciudades del Sahara Occidental, como El Aaiún, Villa Cisneros, Dajla, Esmara, y otros puertos y ciudades estratégicos.

Luego, el 6 de noviembre de 1975, Marruecos llevó a cabo una maniobra socio-militar conocida como la "Marcha Verde". Esta operación consistió en aprovechar la debilidad y la escasa presencia de tropas españolas en el Sahara Occidental para invadir los territorios mediante una serie de marchas pacíficas. En estas marchas participaron aproximadamente 25 000 soldados marroquíes y 300 000 civiles. El ejército español contaba con apenas 5000 tropas en las zonas cercanas a la frontera con Marruecos, lo que permitió que los marroquíes se desplegaran y avanzaran con facilidad a lo largo del desierto (Palacios & Payne, 2014).

En ese momento, el rey de Marruecos, Hassan II, se sentía plenamente respaldado en la esfera internacional tanto por Francia como por Estados Unidos, lo cual lo llevó a ignorar las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU que instaban a su retirada del territorio saharauí. El apoyo político de estadounidenses y franceses se debía a que, en el contexto de la Guerra Fría, los líderes saharauis y argelinos simpatizaban con la Unión Soviética, mientras que Hassan II se alineaba con el bloque occidental. Además, tanto Francia como Estados Unidos consideraban que, por su posición geográfica, Marruecos podría ser una pieza clave desde el punto de vista militar y comercial en un posible conflicto con el bloque soviético.

Después de las incursiones de Marruecos en lo que entonces se conocía como el Sahara Español, España decidió firmar un acuerdo con Marruecos y Mauritania para que los tres países pudieran administrar el territorio saharauí sin enfrentar inconvenientes

político-militares. En este contexto, el Acuerdo Tripartito de Madrid se firmó el 14 de noviembre de 1975 y entró en vigor en 1976, estableciendo un reparto del Sahara Occidental en porciones administradas por los países mencionados. Para entonces, los españoles ya se habían ido retirando desde la OG, mientras que la presencia marroquí aumentaba a un ritmo exponencial. El Acuerdo Tripartito de Madrid es considerado por la ONU como un suceso político muy polémico, ya que marca el punto de partida para el desarrollo y estallido oficial del conflicto entre el FP y países como Mauritania y Marruecos.

Entre las consecuencias de la firma del tratado se encuentra la movilización de los saharauis hacia la región argelina de Tindouf en 1976, huyendo de los invasores marroquíes. En ese momento, el FP operaba desde Argelia y organizaba operaciones militares tanto en el interior del Sahara Occidental ocupado como en ciertas partes de Mauritania, especialmente en su capital, Nuakchot. Las ofensivas del FP en Mauritania llevaron a la firma de los acuerdos de Argel en 1979, mediante los cuales Mauritania se retiró permanentemente del Sahara Occidental. Sin embargo, casi de inmediato, Marruecos tomó control de la zona despejada por los mauritanos, lo que intensificó los enfrentamientos entre el FP y Marruecos. La contienda entre marroquíes y saharauis continuó hasta 1991, cuando se firmó un "alto al fuego" que perdura hasta el día de hoy.

En la década de 1980, la invasión marroquí al Sahara Occidental se convirtió en un tema prioritario en la agenda de seguridad de la Organización para la Unidad Africana (OUA), actualmente conocida como la Unión Africana (UA). Para aumentar el apoyo y la solidaridad hacia el Sahara Occidental, la organización permitió en 1982 la entrada de los saharauis, quienes participaron en las asambleas del organismo en aras de obtener respaldo político de las demás naciones. Los Estados africanos votaron a favor de la inclusión de los saharauis en la organización, lo que llevó a Marruecos a retirarse en 1984, debido a la presión ejercida por la mayoría de los países, quienes criticaron la invasión del Sahara Occidental.

Tras el alto al fuego de 1991, la ONU decidió implementar una misión especial para supervisar el mantenimiento de la paz y organizar un referéndum con el objetivo de alcanzar un acuerdo bilateral entre marroquíes y saharauis que permitiera finalizar el conflicto de manera pacífica. Esta operación, denominada Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental (Minurso), se centró en fomentar el derecho a la autodeterminación del pueblo saharauí. En 2011, Minurso amplió su enfoque para incluir la defensa de los derechos humanos tanto de los saharauis que viven en territorios ocupados, como de aquellos que habitan en los campamentos de refugiados en Argelia.

Desde 2018, la ONU ha desplegado casi 1200 personas, la mitad de las cuales son militares encargados de supervisar cuidadosamente la situación. Sin embargo, aunque se ha logrado que los representantes diplomáticos de cada país se sienten a dialogar,

los avances significativos aún son escasos, y se requieren mayores esfuerzos de ambas partes para resolver el conflicto (Minurso, 2024).

Hoy en día, con el estancamiento del conflicto territorial entre Marruecos y el FP, el tema del Sahara Occidental ha pasado parcialmente a un segundo plano para la UA. Actualmente, la ONU es el organismo encargado de supervisar los acercamientos entre saharauis y marroquíes. Mientras tanto, la UA informó en 2018 que concentraría sus esfuerzos, hasta 2021, en 13 áreas de atención prioritaria, con el objetivo de resolver problemas específicos en Libia, Malí, Sudán del Sur, Somalia y otros nueve puntos, principalmente en la región del África Subsahariana (United Nations, 2018).

En ninguno de los puntos que aborda el plan de la UA para 2021 se incluye al Sahara Occidental como un área prioritaria. Como resultado, esta región no cuenta con los cuatro beneficios que la Unión ofrece a las áreas de atención, entre los cuales se encuentran la ayuda humanitaria, la cooperación en temas de desarrollo y generación de empleo, las operaciones para el mantenimiento de la paz y la supervisión del Consejo Africano de Seguridad (United Nations, 2018). Esto evidencia que el estancamiento del conflicto entre Marruecos y el FP ha relegado la situación del Sahara Occidental a un segundo plano tanto en la arena regional como en la extrarregional. Las principales potencias, tanto africanas como europeas, se han centrado en favorecer a los actores que poseen activos geopolíticos importantes, como Marruecos, que controla las aguas y costas saharauis, lo que lo convierte en una potencia africana con relevancia comercial y geoestratégica (United Nations, 2018).

## Contexto geopolítico regional

El conflicto entre el FP y Marruecos, que se ha prolongado por más de cuatro décadas, no solo compromete a los saharauis y a los marroquíes, sino que también amenaza la seguridad fronteriza y humana de todo el África noroccidental. Este conflicto impacta directamente a actores clave en el tablero geopolítico de la región, como Argelia y Mauritania, así como a organizaciones políticas continentales como la UA, que actúa como un organismo de la ONU en los asuntos que afectan a todo el continente africano.

Desde una perspectiva geopolítica, el conflicto tiene un gran impacto que se evidencia al analizar los efectos y consecuencias de la disputa, especialmente desde la perspectiva de las conmociones geopolíticas que afectan tanto los entornos terrestres como marítimos del noroeste de África. En el ámbito de las dinámicas geopolíticas marítimas, múltiples actores están involucrados, ya que Marruecos aprovecha la costa atlántica del Sahara Occidental para extraer recursos y facilitar el comercio de mercancías tanto con países europeos, como España, Francia, Italia y Portugal, como con países africanos, entre ellos Mauritania, Gambia y Senegal.

Por otro lado, en el entorno terrestre, el conflicto entre ambas “unidades políticas” ha causado un enorme deterioro del orden fronterizo y social en la región donde convergen las fronteras de Argelia, Mauritania, Marruecos y el Sahara Occidental. Esta situación se agravó cuando los saharauis se desplazaron hacia la región argelina de Tindouf, lo que comprometió políticamente a Argelia, debido a que el gobierno argelino —en especial durante las administraciones de Houari Boumediene (1965-1978) y Abdelaziz Bouteflika (1999-2018)— respaldó ampliamente al FP, permitiéndoles establecer sus sedes políticas en Argel y brindándoles numerosos recursos, incluyendo amplios territorios para establecer campamentos y la posibilidad de recibir ayuda humanitaria tanto de cooperación internacional como de varias ONG y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Debido a la actitud favorable que los líderes argelinos han mostrado hacia los saharauis, la rivalidad entre Argelia y Marruecos ha aumentado considerablemente en los últimos tiempos. Esto se refleja en los frecuentes cierres fronterizos y el incremento de las tensiones políticas entre ambos Estados, ya que tanto Argelia como Marruecos han militarizado sus fronteras para supervisar y vigilar los movimientos geoestratégicos de cada uno. Además, Marruecos ha criticado duramente las decisiones de Argelia en apoyo a los saharauis, mientras que Argelia, junto con los saharauis, denuncia ante la ONU y la UA el maltrato que los marroquíes infligen a los saharauis en los territorios ocupados.

Diversos funcionarios argelinos brindan acompañamiento especial a los tomadores de decisiones saharauis que se presentan ante organismos internacionales para discutir la situación actual de la disputa. Sin embargo, la colaboración argelina no es del todo altruista, ya que Argelia tiene intereses estratégicos en las aguas del océano Atlántico. Por lo tanto, los estrategas argelinos se interesan en que los saharauis recuperen el territorio ocupado por Marruecos, con la esperanza de negociar una fracción de ese territorio que les permita acceder al Atlántico. Esto proporcionaría a Argelia una ventaja geopolítica significativa desde el punto de vista comercial, ya que le permitiría establecer contacto con las islas españolas (Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria) ubicadas en las proximidades de África, además de proyectar sus exportaciones y mercados hacia América.

Desde otro ángulo, el desbordamiento fronterizo del conflicto representa una amenaza para la seguridad de Mauritania, considerando que la falta de vigilancia en la frontera entre los campamentos saharauis en la región de Tindouf y el norte de Mauritania facilita un espacio propicio para diversas actividades del crimen organizado. Las autoridades mauritanas, saharauis y argelinas no tienen control efectivo sobre la zona, ya que la frontera entre Mauritania y Argelia se caracteriza por una geografía aislada y compleja, con altas temperaturas, aridez extrema y difíciles vías de acceso. Como resultado, en esta frontera de 463 kilómetros de longitud proliferan el contrabando, la trata de migrantes e



incluso el movimiento de grupos terroristas, alineados con facciones yihadistas, provenientes de países como Malí y Nigeria.

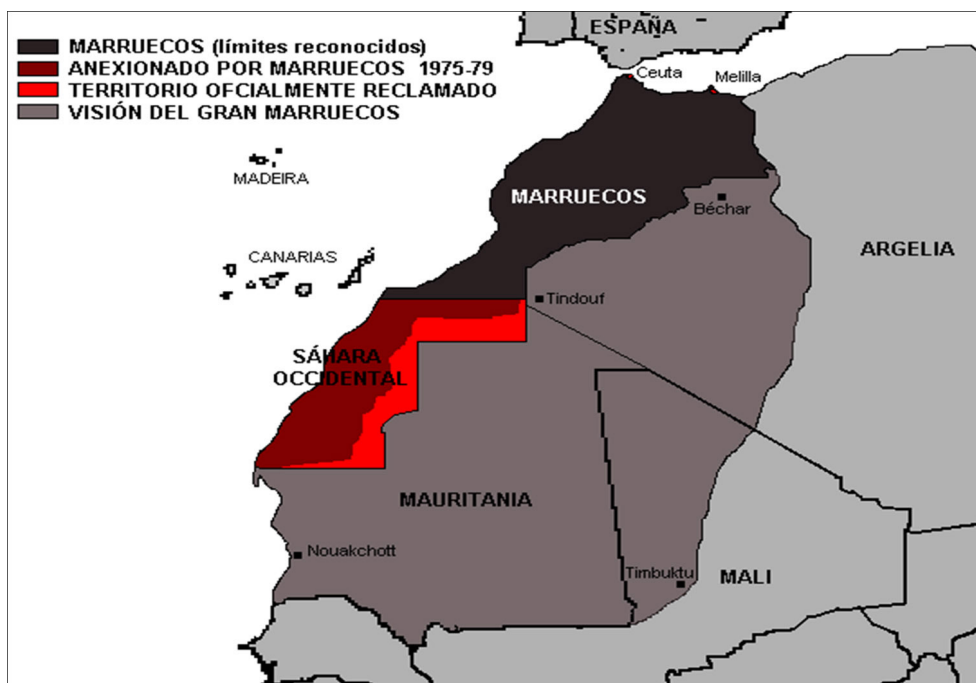
Paralelamente, Mauritania es, después de Argelia, el Estado más vulnerable a los flujos migratorios saharauis. Aunque la mayoría de los saharauis se desplazan desde los territorios no ocupados del Sahara Occidental hacia Argelia, se espera que, ante un posible conflicto bélico entre el FP y las fuerzas marroquíes, los saharauis comiencen a migrar hacia Mauritania. Esto se debe a que los recursos y oportunidades en los campamentos de Tindouf son extremadamente limitados, y la frontera entre Mauritania y el Sahara Occidental, que se extiende por 1516 kilómetros, ofrece un acceso más fácil para los saharauis en comparación con la frontera argelina-saharauí, que tiene solo 42 kilómetros y está permanentemente vigilada por las autoridades marroquíes debido a su proximidad con el conocido Muro de la Vergüenza.

Por lo tanto, se pronostica que, a largo plazo, las migraciones saharauis se dirigirán hacia Mauritania, en caso de no firmarse un acuerdo sólido entre Marruecos y el FP para devolver los territorios a los saharauis. Esto es muy probable, ya que la presión militar de Marruecos es implacable y la opresión hacia los movimientos independentistas saharauis continúa siendo severa.

La invasión por parte de Marruecos del 80 % del territorio del Sahara Occidental se enmarca en la primera etapa de un objetivo primordial en términos de geoestrategia y política exterior, conocido a nivel nacional y regional como el "Gran Marruecos" (Téllez, 2012). El objetivo es expandir el territorio marroquí reivindicando una serie de territorios mediante argumentos históricos, jurídicos y presión político-militar. Entre los territorios reclamados por Marruecos se incluyen gran parte del occidente de Argelia, toda Mauritania, una considerable porción de Malí, el Sahara Occidental y las aguas que rodean las Islas Canarias, que contienen importantes yacimientos de minerales cruciales para impulsar proyectos tecnológicos, especialmente en la industria automotriz (Figura 1).

Para algunos tomadores de decisiones y expertos en temas político-militares, la expansión territorial que representa el "Gran Marruecos" puede parecer una idea utópica desde una perspectiva geopolítica. Sin embargo, muchos académicos e investigadores sostienen que, desde 1970, Marruecos ya ha logrado avanzar en dos de los postulados clave para alcanzar este objetivo: los marroquíes controlan gran parte del Sahara Occidental, así como su espacio marítimo. Además, Marruecos cuenta hoy en día con capacidades militares, comerciales y políticas muy superiores a las de otros países dentro de su esfera de influencia, como Mauritania, el territorio libre del Sahara Occidental y Malí.

En materia de geopolítica, los verdaderos obstáculos para que Marruecos logre consolidar el "Gran Marruecos" son Argelia y la UA. En primer lugar, Argelia se considera una potencia en el tablero geoestratégico africano debido a sus capacidades tangibles, como



**Figura 1.** Reivindicaciones del Gran Marruecos.

Fuente: Téllez (2012)

su gran extensión territorial, su poderío militar y su superioridad demográfica en comparación con Marruecos. Además, la cercanía geográfica entre Marruecos y Argelia limita el margen de maniobra de Marruecos en sus planes expansionistas, ya que su frontera más extensa, 1559 kilómetros, es compartida con Argelia.

Esta proximidad obliga a Marruecos a depender del territorio ocupado del Sahara Occidental para proyectarse hacia otras partes de África, lo que le permite tener contacto directo con Mauritania y, en menor medida, acercarse a Malí y Senegal.

Sin embargo, a pesar de la vasta extensión territorial de Argelia, Marruecos posee ventajas militares superiores, lo que lo convierte en un actor geopolítico importante con capacidad para proyectarse hacia otras partes de África. Estas ventajas le permiten avanzar en sus propósitos primordiales en materia de política exterior y en sus objetivos nacionales, como la expansión territorial para alcanzar la magnitud del “Gran Marruecos”.

No obstante, se debe tener en cuenta que, desde mediados de 2018, Argelia ha atravesado una etapa de inestabilidad política grave, caracterizada por la falta de confianza de la población en sus dirigentes, especialmente respecto a la buena toma de decisiones. Esta desconfianza se manifestó en las masivas protestas que estallaron recientemente en las principales ciudades argelinas contra Abdelaziz Bouteflika y sus asesores. Como resultado, Argelia ha perdido preponderancia en el panorama internacional, especialmente

en el contexto político africano, mientras que Marruecos ha ganado relevancia gracias a sus vínculos comerciales con Europa y su creciente potencial político-militar e industrial (Global Fire Power, 2019).

Desde otra perspectiva, actores como Mauritania y el Sahara Occidental son prácticamente insignificantes en el contexto militar en comparación con Marruecos. En 2019, Mauritania contaba con un ejército ligero de apenas 16 000 hombres, junto con un número limitado de activos militares, incluidas 26 aeronaves, 95 vehículos armados y 5 unidades navales (Global Fire Power, 2019). En contraste, el Sahara Occidental depende exclusivamente de los recursos bélicos del FP, que incluye algunos vehículos especiales de fabricación francesa y sudafricana para movilizar tropas a lo largo del desierto, además de armamento básico, como rifles semiautomáticos y algunas armas automáticas, en su mayoría de generaciones pasadas.

Considerando lo anterior, se podría decir que el valor, el patriotismo y el deseo de sobrevivir son las mejores armas con las que cuenta el pueblo saharauí. Por lo demás, el FP y sus seguidores disponen de recursos militares muy limitados en comparación con ejércitos modernos como los de Argelia o Marruecos, especialmente este último. Marruecos combina armas de tecnología avanzada, como drones y aviones, con vehículos ligeramente anticuados. Además, Marruecos mantiene diversos acuerdos de cooperación militar con países como Bélgica, Estados Unidos, Francia, Holanda e Italia, naciones que le proporcionan instrumentos, herramientas y armamento especializado, particularmente en el ámbito aeronáutico, antiaéreo y naval (Global Fire Power, 2019).

Paralelamente, como se mencionó, además de Argelia, otro de los obstáculos geopolíticos que enfrenta Marruecos en su objetivo expansionista es la UA. Aunque esta no representa un impedimento geográfico para Marruecos, sí puede ejercer presión como un ente político supranacional sobre Marruecos de diversas maneras, impidiendo que despliegue sus fuerzas hacia otras regiones de África, incluido el sector del Sahara Occidental que aún no ha ocupado.

La UA comenzó a funcionar el 9 de julio de 2002 con el objetivo de acelerar el proceso de integración en el continente para desempeñar su papel legítimo en la economía global, mientras aborda problemas socioeconómicos y políticos multifacéticos. Marruecos abandonó el bloque africano en 1984, cuando aún se denominaba Organización para la Unidad Africana (OUA), debido al apoyo de la OUA al pueblo saharauí y la presión ejercida sobre Marruecos por su postura contra el Sahara Occidental. Sin embargo, en 2017, Marruecos logró reintegrarse a la UA con una aprobación del 71 % de los votos por parte de los miembros de la Unión.

En la actualidad, la UA no busca presionar a Marruecos con sanciones económicas o reprimendas político-diplomáticas, sino facilitar una negociación pacífica entre

Marruecos y los líderes del FP. Este proceso se realiza bajo la supervisión y el acompañamiento de los principales tomadores de decisiones y líderes de los países africanos con mayor peso económico, político y diplomático dentro del bloque, como Argelia, Egipto, Nigeria y Sudáfrica.

Cabe aclarar que los estrategas y militares marroquíes consideran que la membresía de Marruecos en la UA podría tornarse en un obstáculo político para alcanzar sus objetivos geoestratégicos a mediano y largo plazo. Al formar parte de este organismo, Marruecos se ve obligado a cumplir con ciertos parámetros de conducta, como mantener lazos amistosos con sus vecinos y cooperar abiertamente con los demás miembros de la Unión para resolver problemas comunes y salvaguardar la seguridad regional. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la situación entre Marruecos y el FP ha perdido relevancia dentro de la UA, mientras que en otros organismos, como la ONU, ha ganado mayor importancia.

Actualmente, la ONU es el organismo internacional que impulsa el bienestar de la región de África Occidental, facilitando encuentros diplomáticos entre Marruecos y el FP con fines de reconciliación. Se han llevado a cabo una serie de simposios, conferencias y reuniones entre representantes de ambas partes, con resultados relativamente satisfactorios y fructíferos. El encuentro más representativo se celebró el 6 de diciembre de 2018 en Ginebra, Suiza. En esa ocasión, con la participación de representantes de Argelia, Mauritania y Estados Unidos, tanto marroquíes como saharauis lograron establecer un diálogo pacífico en el que se discutió la posibilidad de realizar un referéndum saharauí a favor de la independencia. El responsable de supervisar el encuentro fue el político y economista alemán Horst Köhler, quien determinó que la reunión representaba un gran avance, aunque subrayó la necesidad de continuar trabajando en la cooperación y en la construcción de confianza, dado que, desde 2012, marroquíes y saharauis no se habían reunido frente a frente para discutir el conflicto.

A finales de marzo de 2019 se llevó a cabo una nueva reunión en Suiza, también supervisada y moderada por Horst Köhler. En esta ocasión, participaron el ministro de Relaciones Exteriores de Marruecos, Nasser Bourita, y el presidente del Parlamento Saharaui, Jatri Aduh. El evento también contó con la presencia de dirigentes mauritanos, argelinos y estadounidenses, quienes recomendaron la reactivación de la Minurso para promover el bienestar y el desarrollo del pueblo saharauí. Se volvieron a tratar temas prioritarios discutidos en 2018, como la posibilidad de organizar un referéndum, aunque hasta el momento no se ha alcanzado una respuesta concreta a esta propuesta. Por otro lado, según Köhler y los demás mediadores, "Es evidente que hay acercamientos benignos entre ambas partes, pero falta voluntad de trabajo conjunto para solucionar los problemas que comprometen a la región" (2019).

A finales de marzo de 2019, se realizó nuevamente en Suiza una reunión supervisada y moderada por Kohler en donde participaron el Ministro de Relaciones Exteriores de Marruecos, Nasser Bourita, y el Presidente del Parlamento Saharaui, Jatri Aduh. El evento se realizó además con la compañía de dirigentes mauritanos, argelinos y estadounidenses, los cuales recomendaron la reactivación de la Minurso para impulsar el bienestar y el desarrollo del pueblo saharauí. Igualmente, se tocaron temas que fueron prioritarios en la reunión de 2018, como la posibilidad de organizar un referéndum, sin embargo, aún no hay una respuesta a esta propuesta. Por otro lado, de acuerdo con Kohler y los demás mediadores; "Es evidente que hay acercamientos benignos entre ambas partes, pero falta voluntad de trabajo conjunto para solucionar los problemas que comprometen a la región" (Peregil, 2019).

Al finalizar la reunión, el Consejo de Seguridad decretó que los encuentros deberían realizarse con una frecuencia de seis meses para evaluar y alcanzar resultados en el menor tiempo posible, con el fin de evitar que la disputa se prolongue (Peregil, 2019). Kohler subrayó que el objetivo primordial de estas reuniones es fomentar espacios donde se promueva el diálogo pacífico para resolver las discrepancias entre ambos actores africanos, con el acompañamiento de mediadores y sujetos imparciales.

## Contexto comercial

Para analizar el impacto de la dinámica comercial regional y extrarregional del conflicto, es esencial considerar que Marruecos controla el 80 % del territorio no autónomo de la autoproclamada República Árabe Saharaui Democrática (RASD). Como resultado, Marruecos tiene control sobre la mayoría de los recursos naturales y productos comerciales de esta región. Sin embargo, debido a la disputa territorial, estos recursos no pueden ser comercializados ni explotados libremente, lo que genera múltiples limitaciones, obstáculos y conflictos.

Una de las razones por las que Marruecos desea anexionar el Sahara Occidental como una región, mientras que la RASD lucha por la soberanía territorial, el movimiento identitario y el reconocimiento internacional, es la riqueza del territorio en términos de recursos naturales y minerales. Esta zona también es de interés para países vecinos como Argelia y Mauritania, así como para otros países africanos y la UE, debido a su gran capacidad de abastecimiento y su potencial para vincularse con el mercado internacional. De hecho, varias multinacionales ya han llevado a cabo labores de extracción y exploración en estos territorios, como la corporación francesa Total y la empresa estadounidense Kosmos Energy.

El Sahara Occidental es rico en una variedad de recursos naturales, incluyendo metales diversos, minerales, fosfato, petróleo, gas, uranio y piedras preciosas. El fosfato

es el recurso más abundante en la región, en especial en la ciudad de Bucraa, que se encuentra bajo dominio marroquí. Se estima que el Sahara Occidental es el cuarto productor mundial de fosfato, después de China, Estados Unidos y Marruecos, con una producción anual promedio de alrededor de 25 000 toneladas (Grupo Fosfatos, s.f.). Además, posee el 2 % de las reservas mundiales (Raven Down, s.f.).

Por su parte, Marruecos es el tercer productor mundial de fosfato, el primer exportador y el país con más reservas mundiales, con aproximadamente el 70 % (Grupo Fosfatos, s.f.). Se calcula que en los territorios ocupados del Sahara Occidental se producen anualmente 2,4 millones de toneladas de fosfato, con un valor aproximado de 248 USD por tonelada (Indexmundi, s.f.). Esto sugiere que la producción de este mineral en los territorios ocupados podría generar ganancias de alrededor de 595 millones de USD por año.

Esto demuestra la importancia estratégica del Sahara Occidental, pues poseer el 2 % de las reservas mundiales de fosfato lo convierte en un territorio muy codiciado. El fosfato es esencial para el sector agrícola, ya que se usa en fertilizantes para el crecimiento de las plantas y el mantenimiento del hábitat de los animales. Marruecos aprovecha este recurso de forma limitada, debido a que muchos países no reconocen el Sahara Occidental como parte de Marruecos, y los productos provenientes de zonas o territorios en disputa enfrentan restricciones de acceso en los acuerdos comerciales, y en muchos casos son excluidos. No obstante, aunque la comercialización está restringida, Marruecos sigue obteniendo beneficios económicos de la explotación de los recursos del Sahara Occidental.

La pesca es otro sector económico importante, ya que, según el Consejo Económico, Social y Medioambiental de Marruecos (CESEM), genera alrededor de 74 000 empleos al año, lo que equivale al 31 % de los empleos locales y al 17 % del PIB del territorio (Quarante, 2014). Otro recurso de gran relevancia es el uranio, un elemento químico esencial para la elaboración de armas nucleares y la generación de energía. Incluso, según una revelación de Wikileaks, la Office Chérifien des Phosphates (OCP), una de las organizaciones que más exporta fosfato a nivel mundial, habría llegado a acuerdos con Sarkozy para la extracción de uranio a partir del ácido fosfórico (*El País*, 23 de octubre de 2007). Desafortunadamente, esta riqueza natural ha impulsado la ocupación marroquí y la resistencia del FP, lo cual impide el desarrollo y aprovechamiento adecuado de la zona para el progreso del continente africano.

Adicionalmente, el comercio de los productos del Sahara Occidental con Europa es esencial para el desarrollo económico de la zona, dado que la UE, como organismo supranacional, es la segunda economía más grande del mundo (International Monetary Fund [IMF], s.f.), y una potencia mundial con una población que supera los 500 millones de habitantes. En el caso del Sahara Occidental, hay una oportunidad única en su proximidad geográfica con las islas españolas Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria

y la isla portuguesa de Funchal, además de estar cerca de la península ibérica. En cuanto al acceso al mar, el Sahara Occidental se encuentra en la costa atlántica, a poca distancia del mar Mediterráneo, lo que lo convierte en una zona marítima muy rica para la pesca.

Debido a la riqueza territorial y la cercanía geográfica de Marruecos y el Sahara Occidental con Europa, la política exterior de la UE ante la disputa territorial es relevante. Si bien es cierto que, si el Sahara Occidental se anexara a Marruecos, el intercambio comercial, la cooperación y la inversión en el territorio no autónomo se intensificarían, la posición de la UE es neutral: no reconoce a la RASD ni apoya al FP, ya que no obtendría beneficios de ello; pero, al mismo tiempo, tampoco apoya la intervención marroquí en el territorio y mucho menos reconoce esta zona como parte de Marruecos.

El reconocimiento del Sahara Occidental como parte de Marruecos puede generar tensiones políticas entre países como Argelia y Francia, que tienen un pasado colonial y una relación euroafricana muy importante, así como entre Marruecos y España, que comparten fronteras terrestres a través de los enclaves de Ceuta y Melilla, y abordan varios temas en conjunto. Las relaciones entre los países del Magreb no son del todo armoniosas, y Argelia se ha opuesto a la expansión territorial de Marruecos. Por eso, para no fomentar tensiones regionales y extrarregionales por sus decisiones en política exterior, la UE mantiene una postura neutral, comerciando en la medida de lo posible con Marruecos.

La UE ha mantenido relaciones comerciales con Marruecos desde 1995, cuando firmaron el Acuerdo de Asociación, y desde entonces el intercambio comercial se ha ido liberalizando progresivamente. Además, Marruecos forma parte del programa MEDA de la UE, cuyo objetivo es aumentar la cooperación entre la UE y los países mediterráneos no europeos, con el fin de generar impactos positivos en el desarrollo económico, la infraestructura y el ámbito social (Córdoba, 2017). Asimismo, la UE ha ayudado a financiar proyectos en Marruecos, como el tranvía Rabat-Salé, que ha impulsado la infraestructura y el desarrollo del país, así como otros proyectos de cooperación en temas de desarrollo con los países del norte de África.

A pesar de ello, la relación comercial entre Marruecos y la UE enfrenta inconvenientes, ya que muchos países africanos, como los que reconocen a la RASD, no ven con buenos ojos estos acuerdos comerciales. El hecho de que productos provenientes del Sahara Occidental puedan ser comercializados puede interpretarse como una violación de los derechos humanos de los saharauis y del derecho internacional público por parte de la UE. No obstante, la UE ha pactado un acuerdo pesquero con Marruecos, que ha sido aprobado por el Parlamento Europeo. Este acuerdo ha generado polémica para el FP y los eurodiputados que apoyan la independencia de la RASD, quienes se han opuesto tajantemente y han interpuesto demandas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TSJUE). Este tribunal ha dictaminado que no se pueden comercializar

productos de territorios en disputa, dado que parte de los productos extraídos y vendidos por Marruecos provienen del Sahara Occidental (TSJUE, 2018).

Por consiguiente, se tuvo que renegociar un acuerdo con énfasis en el sector pesquero, y, a diferencia del anterior, se estableció la obligatoriedad de contribuir al bienestar de la población local. Este nuevo acuerdo fue ratificado y aprobado por el Parlamento Europeo en 2019, con una vigencia de cuatro años (Parlamento Europeo, 2019). Esto demuestra que, a pesar de la disputa territorial en el Sahara Occidental, el comercio entre la UE y Marruecos continúa llevándose a cabo, aunque ha estado sujeto a demandas y oposición por parte de los saharauis.

Es relevante el hecho de que la UE no ha apoyado al pueblo saharauí en su lucha por la independencia ni en el reconocimiento de la RASD; por el contrario, prioriza mantener una relación amistosa con Marruecos en términos de cooperación y comercio, ya que es la quinta potencia económica de África, con un PIB cercano a los 120 000 millones USD (IMF, s.f.), y una población de más de 36 millones de personas (World Meters, s.f.). Además, Marruecos es una potencia regional con gran reconocimiento internacional. Posee instituciones mucho más consolidadas que otros Estados africanos, lo que contribuye a su buena relación con la UE, convirtiéndose en un aliado contra la inmigración ilegal, la trata de personas, el terrorismo, el narcotráfico y otros crímenes transnacionales. Además, su posición geográfica facilita el intercambio cultural y comercial, tanto en importación como en exportación (Solano, 2016).

Por lo tanto, llegar a una posible resolución del conflicto sería beneficioso, ya que Marruecos podría comercializar sus productos con países cercanos como Portugal, España, Francia y otros miembros de la UE, mientras que los saharauis podrían tener una mayor participación en la actividad pesquera, además de obtener beneficios sociales. Al comercializar los productos con la UE, también se abriría la posibilidad de aumentar la viabilidad de acuerdos comerciales con países de Latinoamérica y Asia.

En lo que respecta al FP en el ámbito internacional, ya ha tenido contacto con actores tanto de Latinoamérica como de Asia. A comienzos del siglo XXI, países como Brasil, Cuba y Venezuela les ofrecieron cierta asistencia. Según Mojtar Lebuehi, diplomático saharauí oficial: "Los saharauis recibían ayudas permanentes de Latinoamérica, especialmente de Venezuela, en el campo infraestructural, de Cuba, en el campo de la educación, y de Brasil, en asistencia humanitaria y donaciones de alimentos, agua potable y distintos tipos de materiales" (2018).

Hoy en día, el apoyo e influencia de Venezuela y Cuba es casi nulo, teniendo en cuenta que son regímenes dictatoriales cuyas poblaciones viven en la miseria; la política exterior de ambos países, como no alineados, es poco influyente más allá de América Latina. En cuanto a Brasil, su enfoque de política exterior cambió significativamente tras la elección de Jair Bolsonaro como presidente, lo que cortó el apoyo a la RASD.



Actualmente, Brasil se concentra en fomentar proyectos de desarrollo industrial con el objetivo de convertirse en una potencia regional con proyección internacional. Su enfoque hacia ciertas comunidades no reconocidas se ha desdibujado casi por completo, debido a una política exterior que busca acercar a Brasil más hacia la UE, Estados Unidos y otros países desarrollados para explotar su potencial comercial y tecnológico. Frente al continente africano, Brasil enfoca sus esfuerzos diplomáticos y comerciales en fortalecer su relación con los países de habla portuguesa, como Angola, Mozambique, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe, Guinea Ecuatorial y Guinea Bissau.

A pesar del conflicto territorial, China ha mostrado un creciente interés en África, fomentando el comercio, invirtiendo en proyectos de desarrollo y construyendo lazos importantes con varios países. No obstante, aún no se ha logrado un acercamiento oficial. Es posible que, a largo plazo, China aproveche sus ventajas comerciales y políticas para acercarse a los saharauis con el fin de promover vínculos que podrían generar más cooperación e inversión.

De igual manera, algunas empresas chinas mostraron en su momento interés en adquirir grandes extensiones de terreno en pleno desierto con el objetivo de instalar paneles solares capaces de almacenar una gran cantidad de energía. Sin embargo, el hecho de que la zona esté en una constante condición de tensión y alto riesgo no genera incentivos suficientes para realizar inversiones de gran escala, como la construcción de fábricas y la instalación de industrias o plantas en el territorio saharauí (Lebuehi, 2018).

Finalmente, tanto en el contexto comercial como en el ámbito político, la diplomacia es una de las mejores armas con las que cuenta el pueblo saharauí. Desde que comenzó el conflicto con Marruecos, los representantes políticos saharauis en el extranjero se han dedicado a establecer contacto con organizaciones, tanques de pensamiento y movimientos sociales para dar a conocer su causa. Actualmente, el cuerpo diplomático saharauí despliega a sus líderes en países extracontinentales, forjando alianzas estratégicas que permitan fortalecer la idea saharauí de convertirse en un Estado independiente. De la misma manera, a través de estas misiones diplomáticas se busca obtener el reconocimiento político de otros Estados en todo el mundo.

Hoy, el gobierno saharauí concentra sus esfuerzos en mantener y gestionar el óptimo funcionamiento de sus canales diplomáticos, principalmente en España, donde tiene una alta incidencia en términos políticos, y en América Latina, particularmente en Colombia y México. En estos países, los tomadores de decisiones saharauis han logrado establecer contacto con organizaciones, universidades y otras embajadas, que actúan como patrocinadores o voceros para respaldar, proyectar y exponer su realidad, historia y cultura a través de la diplomacia, las comunicaciones estratégicas y múltiples proyectos de investigación (Lebuehi, 2018).

## Conclusiones

Es importante recalcar que, después de que la ONU promoviera los movimientos de descolonización en todo el mundo, el Sahara Occidental permanece como el único territorio no autónomo en África, sin alcanzar una solución al conflicto hasta el día de hoy. Es necesaria una esa solución, ya que se trata de un conflicto que ha durado más de cuatro décadas, afectando a Marruecos, a los saharauis y teniendo repercusiones en toda África. Consecuentemente, es crucial avanzar y superar el estancamiento diplomático que no contribuye al desarrollo económico y social de la región. Con una posible resolución del conflicto, las tensiones geopolíticas se reducirían y se podría comercializar libremente los productos del territorio en disputa, lo cual sería muy positivo a nivel socioeconómico.

Lamentablemente, la resolución del conflicto no es sencilla, ya que los saharauis consideran que han sido fuertemente afectados por la disputa territorial. Tras la retirada de los españoles, el Estado marroquí ha intentado neocolonizarlos, ultrajando sus recursos e invadiendo su territorio. Esto ha causado un impacto negativo sobre los saharauis, quienes no pueden comerciar sus productos ni obtener beneficios económicos y sociales de ellos. Este conflicto ha dejado a la población en condiciones de extrema pobreza, vulnerabilidad y riesgo, enfrentando amenazas como el narcotráfico, la migración ilegal, la trata de personas, entre otras.

Los saharauis argumentan que la extracción de recursos por parte de Marruecos es ilegal, al igual que la concesión de licencias a terceros y multinacionales, como Kosmos Energy, a la que Marruecos otorgó permisos para inspeccionar 22 000 kilómetros cuadrados (*Espiral* 21, 7 de febrero de 2018), o el caso de la empresa francesa Total, que, además de realizar exploraciones petrolíferas, también lleva a cabo exploraciones de gas. Muchas de estas explotaciones y exploraciones se realizan sin tener en cuenta la opinión ni la participación de los saharauis; muy pocos de ellos trabajan o participan en las actividades de producción, extracción o comercialización de estos recursos. Así, la compensación económica y social para los habitantes es escasa, aunque ha aumentado considerablemente en los últimos años en los territorios ocupados por Marruecos.

La continuación del conflicto y una eventual guerra son alternativas que el FP considera para perseguir sus aspiraciones y objetivos independentistas. Sin embargo, el panorama de una guerra contra Marruecos no es prometedor; aunque los saharauis consideran la ocupación marroquí como ilegal, Marruecos ya controla el 80 % del territorio, lo que demuestra que los saharauis han perdido terreno y están cada vez más debilitados. Como se mencionó, las capacidades militares y económicas de los saharauis, así como el apoyo internacional en ayuda militar o de inteligencia, son extremadamente limitados. Adicionalmente, este conflicto no ha alcanzado un nivel que justifique una intervención. Aunque Argelia y otros Estados reconocen a la RASD, la posibilidad de una intervención en un posible escenario de guerra es escasa.

El conflicto ha dejado a los saharauis parcialmente apátridas, en riesgo y viviendo en condiciones de pobreza; una situación de gran precariedad, sin una solución ni un futuro claro para las nuevas generaciones. Si el FP contara con mejor armamento y mayor apoyo internacional, y los saharauis fueran más de los 500 000 que son actualmente (World Meters, s.f.) y no estuvieran en tales condiciones de pobreza, la confrontación contra Marruecos tendría mayor viabilidad, capacidad de disuasión y poder de negociación. Sin embargo, una guerra contra Marruecos podría resultar en una derrota indiscutible para el FP, o dejarlos en un "callejón sin salida". Incluso podría llevarlos a condiciones peores que las actuales.

El impacto geopolítico del conflicto territorial entre Marruecos y el FP es complejo, ya que afecta las dinámicas regionales al profundizar los obstáculos comerciales en el continente. Además, en la esfera regional, este impacto compromete directamente a agentes trascendentales con grandes capacidades militares y político-económicas, como Argelia y Marruecos, lo cual genera un estado de tensión permanente en la UA y otros entes jurídicos de África.

Asimismo, el hecho de que tanto saharauis como marroquíes ocupen puestos en la UA divide al continente en dos partes: por un lado, quienes buscan satisfacer sus intereses económicos y comerciales, y, por otro, quienes promueven y fortalecen las misiones para el mantenimiento de la paz, junto con la defensa de los derechos humanos, con énfasis en la descolonización y la libre determinación de los pueblos. Esta división permanente en el organismo perjudica las dinámicas geopolíticas de África, ya que los miembros no logran ponerse de acuerdo para abordar los desafíos que amenazan directamente la seguridad regional.

Paralelamente, en las dinámicas geopolíticas del entorno internacional, priman los asuntos comerciales y económicos. Las potencias europeas, como España, Francia y otros países, constantemente utilizan sus herramientas de política exterior para influir en los asuntos comerciales de África. De igual manera, empresas estadounidenses y de otros países ven con ambición los recursos explotables tanto en las costas como en el territorio saharauí.

Esto también revela que el apoyo de Argelia y otros actores al FP no es del todo genuino, y no garantiza el camino hacia la independencia saharauí ni su reconocimiento internacional. Aunque la RASD es reconocida por algunos países africanos, como Nigeria, Sudáfrica, Egipto y Argelia, y por países latinoamericanos como Cuba y Venezuela, no cuenta con el reconocimiento de ninguna potencia mundial, como Francia, Reino Unido, Estados Unidos, China y Rusia.

Por consiguiente, el FP y el pueblo saharauí deben encontrar otras alternativas para resolver el conflicto. Se ha planteado un referéndum como una posible opción pacífica,

pero Marruecos adopta constantemente mecanismos políticos represivos para deslegitimar las acciones políticas saharauis en los territorios ocupados, lo que hace que su realización sea poco probable. La oposición de Marruecos al referéndum es clara, y en el caso hipotético de que llegara a realizarse, tampoco hay garantía de que los saharauis recuperen el territorio.

Otra posible alternativa sería reconocer la soberanía de Marruecos sobre el 80 % del territorio que ocupa, mientras que los saharauis obtendrían soberanía y reconocimiento sobre el 20 % que actualmente controlan. Sin embargo, esto sigue siendo poco probable y no satisface ni a Marruecos ni al FP. Muchos analistas expertos sobre África señalan que una solución de dos Estados podría desencadenar un conflicto regional similar al de Israel y Palestina, ya que los invadidos siempre lucharán por rescatar a su gente y recuperar su territorio.

Otra posible solución sería que los saharauis se unieran como Estado a Marruecos, pero con el territorio en disputa considerado como un territorio autónomo dentro del país. Esto implicaría que, aunque el territorio estaría gobernado por Marruecos, los saharauis tendrían cierta independencia y leyes especiales, diferentes a las del resto del país. Marruecos tendría que comprometerse a proporcionar educación, empleo y acceso a una buena infraestructura para el beneficio del pueblo saharauí, además de respetar su cultura y costumbres. Esta opción podría ser una buena alternativa, ya que aliviaría las tensiones en el norte de África, permitiría que los saharauis salieran poco a poco del conflicto y la pobreza, y facilitaría el comercio de los recursos naturales de la región.

También es importante tener en cuenta que, durante el tiempo que ha durado el conflicto, el FP no ha podido garantizar condiciones óptimas de calidad de vida para el pueblo saharauí. Debido a la confrontación, no ha sido posible la consolidación estatal de la RASD, y no existen instituciones fuertes que puedan cubrir las necesidades de la población. Por tal motivo, si se desea mejorar las condiciones de vida del pueblo saharauí, sería prudente analizar, y no descartar del todo, la anexión a Marruecos y las oportunidades de desarrollo que esto podría brindar. Aunque Marruecos es un país en vías de desarrollo, las oportunidades que ofrece son mejores en muchos aspectos en comparación con la situación actual de los saharauis. La persistencia de este conflicto, y la posibilidad de una guerra entre el FP y Marruecos, impide explotar y comercializar los productos del territorio, lo que a su vez dificulta que los saharauis salgan de la pobreza y tengan un mejor acceso a servicios básicos como salud, educación y empleo.

Además, en los últimos años, Marruecos ha iniciado proyectos destinados a mejorar la vida en la "región sur" a través de iniciativas de desarrollo que buscan empoderar a las comunidades locales. Un ejemplo son las labores emprendidas por la Phousboucraa Foundation, inaugurada en 2014, financiada y administrada por la OCP. A través de diferentes programas, esta fundación ha ayudado a los saharauis con la construcción de

escuelas, mejoras en la educación, generación de empleo y la capacitación en diferentes sectores, como la pesca. Además, se ha brindado acceso a medicinas y se ha promovido el desarrollo sostenible (Phousboucraa Foundation, s.f.).

En el ámbito pedagógico, se han presentado avances como la creación en 2013 del Centro de Enseñanza en ciertas ciudades, que busca empoderar a los jóvenes, brindarles educación y orientarlos hacia su vida profesional, además de ofrecerles oportunidades de becas e intercambios académicos en universidades de Medio Oriente, África, Estados Unidos y Canadá (Amideast, s.f.).

Además, el plan de desarrollo elaborado por Marruecos en 2013, denominado "Nuevo modelo de desarrollo para las provincias del sur", tiene como objetivo generar mejores opciones de empleo para los habitantes a través de la pesca, con programas de inserción laboral que combinan teoría y práctica. Este plan también incluye programas para el mejoramiento y aprovechamiento de la agricultura, las artesanías, así como el apoyo a la pequeña y mediana empresa, y a la innovación (CESE, 2013).

Los saharauis podrían obtener beneficios si aceptan el territorio en disputa como parte de Marruecos. En primer lugar, el pueblo saharauí se beneficiaría de los programas de desarrollo, educación y empleo que Marruecos se comprometería a implementar, como ya se ha comenzado a hacer. Además, podrían promoverse políticas públicas que permitan a los refugiados en Mauritania, Argelia y otros países regresar a sus territorios e incorporarse a los diferentes programas sociales.

En cuanto a las relaciones con algunos países de la región, también podría haber efectos positivos, ya que Marruecos podría comerciar sus productos libremente con los países que no reconocen a la RASD, a pesar de las tensiones con Argelia. Además, los lazos comerciales podrían extenderse hacia el África subsahariana. Se considera que Marruecos podría administrar adecuadamente los recursos del Sahara Occidental, lo que contribuiría al desarrollo y a la mejora de la calidad de vida de los saharauis.

Aunque el FP se opone a esta alternativa, en términos reales es la que mayor factibilidad tendría para una posible resolución del conflicto y la disputa territorial, y para una mejora en la calidad de vida de la población. En todo caso, el FP no necesariamente quedaría excluido o saldría perdiendo, ya que esta región podría tener consideraciones especiales y cierta autonomía, similar a lo que ocurre con Cataluña y el País Vasco en España.

### **Declaración de divulgación**

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

### **Financiamiento**

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

## Autores

**Federico Pinzón Arana.** Magíster en seguridad y defensa nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Bogotá. Profesional en relaciones internacionales con énfasis en seguridad internacional, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Con experiencia en investigación en temas de seguridad nacional e internacional, crimen organizado y geografía.

<https://orcid.org/0000-0001-9394-5473> - Contacto: [federico.pinzon@igac.gov.co](mailto:federico.pinzon@igac.gov.co)

**Juan Sebastián Chinchilla Zamora.** Magíster en comercio exterior, Universidad Complutense de Madrid. Profesional en relaciones internacionales con énfasis en integración y desarrollo, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Con experiencia en el sector comercial y los negocios internacionales.

<https://orcid.org/0009-0008-8815-0578>

## Referencias

- Amideast. (s.f.). Laayoune Learning Center (LLC). <https://tinyurl.com/26ywzm5g>
- CESE. (2013, octubre). Nuevo modelo de desarrollo para las provincias del Sur. <https://tinyurl.com/4ktped9j>
- Córdoba, D. (2017, julio-noviembre). Curso de énfasis de seguridad y defensa sobre la PESC y la seguridad común. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.
- Diario de Almería*. (2013, 30 de mayo). Casi tres lustros apoyando a las causas del Sahara. <https://tinyurl.com/2yr5zxp0>
- El País*. (2007, 23 de octubre). Sarkozy impulsa las inversiones francesas en Marruecos. <https://tinyurl.com/2dmm5rml>
- Espiral 21*. (2018, 7 de febrero). Kosmos Energy abandona el petróleo del Sáhara. <https://tinyurl.com/2cg5t6ww>
- Global Fire Power. (2019). *Global Fire Power Index. 2019 Military Strength Ranking*. <https://tinyurl.com/2nu4eo7s>
- Grupo Fosfatos. (s.f.). Mercado y fertilizantes. <https://tinyurl.com/2dmvmgl7>
- Hernández, R., & Baptista, M. (2010). *Metodología de la investigación* (5.ª ed.). McGraw Hill.
- Indexmundi. (s.f.). *Fosfato diamónico (DAP). Precio mensual - Dólares americanos por tonelada métrica*. <https://tinyurl.com/2bssx9xo>
- International Monetary Fund (IMF). (s.f.). *Gross domestic product*. <https://tinyurl.com/yyd7wqnb>
- Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental (Minurso). (2024). *Naciones Unidas: Mantenimiento de la paz. Minurso* [ficha informativa]. <https://peacekeeping.un.org/es/mission/minurso>
- Palacios, J., & Payne, S. G. (2014). *Franco: una biografía personal y política*. Espasa.
- Parlamento Europeo. (2019). *UE-Marruecos: el PE aprueba el nuevo acuerdo de pesca que incluye el Sáhara Occidental* [nota de prensa]. <https://tinyurl.com/26zp3zww>
- Peregil, H. (2019, 23 de mayo). Kohler dimite como enviado de la ONU en el Sahara Occidental. *DW Política*. <https://tinyurl.com/25nznr9>
- Phousboucraa Foundation. (s.f.). Acerca de nosotros. [http://www.phosboucraafoundation.org/es/Acerca\\_de\\_nosotros](http://www.phosboucraafoundation.org/es/Acerca_de_nosotros)
- Quarante, O. (2014). Si riche Sahara occidental. *Le Monde Diplomatique*. <https://tinyurl.com/2ycvdnso>
- Solano, M. (2016, enero-mayo). Curso del énfasis de seguridad y defensa sobre estudios africanos fronteras. Carrera de Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana.

- Téllez, J. (2012). La sombra de Peregil es alargada: La llegada y expulsión de 81 inmigrantes del islote Tierra abre formidables incógnitas en el tablero de ajedrez que España y Marruecos mantienen en torno al Estrecho y las plazas de soberanía de nuestro país. *El Diario Público*. <https://www.publico.es/espana/sombra-peregil-alargada.html>
- Tribunal Supremo de Justicia de la Unión Europea (TSJUE). (2018). Comunicado de prensa n.º 21/18. Luxemburgo. <https://tinyurl.com/mc6za63e>
- United Nations. (2018). *United Nations and African Union Partnership: In conflict prevention and mediation, peacekeeping and peacebuilding (September 2017-June 2018)*. <https://tinyurl.com/3d26n6dc>
- World Meters. (s.f.). *Countries in the world by population (2020)*. <https://tinyurl.com/yxth4jtf>

# Cambios y coaliciones promotoras en la política de seguridad de Querétaro, México (2015-2023)

Changes and advocacy coalitions in the security policy of Querétaro, Mexico (2015-2023).

DOI: <https://doi.org/10.25062/1900-8325.4786>

Eduardo Aristóteles Ramírez Martínez   
Universidad Autónoma de Querétaro, México

## Resumen

Desde el enfoque de las coaliciones promotoras, este artículo identifica y explica los cambios en la política de seguridad del estado de Querétaro, México, entre 2015 y 2023, a lo largo de los gobiernos locales de Francisco Domínguez y Mauricio Kuri. Se observa una sola coalición gobernante-promotora que ha sido resistente a cambios fundamentales en la política, pero que, en los últimos años, ha iniciado un proceso de modificación, no debido a una variación en sus creencias centrales, sino como resultado del cambio en los elementos dinámicos del subsistema de política, principalmente en la opinión pública, el empeoramiento de la seguridad y el aumento en la competitividad partidista. De este modo, se identifica un viraje que privilegia la disuasión y contención de la criminalidad por encima de la prevención.


**Palabras Clave:** coaliciones promotoras; crimen; delincuencia; opinión pública; políticas públicas; seguridad

From a advocacy coalition approach, this article identifies and explains the changes in security policy in the state of Querétaro, Mexico, between 2015 and 2023, throughout the local governments of Francisco Domínguez and Mauricio Kuri. A single ruling-advocacy coalition is observed that has been resistant to fundamental changes in policy, but that, in recent years, has begun a process of modification, not due to a variation in its core beliefs, but as a result of the change in the dynamic elements of the policy subsystem, mainly in public opinion, worsening security, and increased partisan competitiveness. Thus, a shift is identified that privileges deterrence and containment of crime over prevention.

**Key words:** advocacy coalitions; crime; delinquency; public opinion; public policy; security

## Abstract



Artículo de reflexión  
Recibido: 5 de octubre de 2023 • Aceptado: 15 de junio de 2024  
Contacto: Eduardo Aristóteles Ramírez Martínez  [eduardo.aristoteles.ramirez@uaq.edu.mx](mailto:eduardo.aristoteles.ramirez@uaq.edu.mx)



## Introducción

La idea de que Querétaro es una entidad con paz y seguridad ha estado presente en el imaginario colectivo desde hace décadas (Díaz, 2011; Saucedo, 2024)<sup>1</sup>. Sin embargo, en el actual sexenio se ha hecho evidente un endurecimiento de la política de seguridad estatal, que contrasta con ese imaginario.

Inicialmente, se postula que son dos los elementos que pueden ayudar a explicar este cambio. Por un lado, hay aspectos del contexto delictivo y partidista que comienzan a cambiar. Ciertos delitos muestran una tendencia mayor respecto a la media nacional, y otros delitos, si bien permanecen por debajo de esta media, empiezan a generar preocupación por la presumible vinculación con el crimen organizado, principalmente los relacionados con el robo de autos, autopartes, extorsión y homicidio doloso (Dudley, 2012; San Román, 2024). Esto sugiere que la propia realidad delictiva está impulsando ciertos cambios, primero en las creencias de política y después en la propia política de seguridad.

Al tiempo, se observa que el Partido Acción Nacional (PAN), dominante durante algún tiempo a nivel federal y por más tiempo en la entidad, perdió la presidencia de la república a manos del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y, en el estado, comienza a enfrentar una competencia que amenaza su dominio. Este es un aspecto que, junto con el cambio en el panorama delictivo, genera incentivos para el cambio en la política de seguridad.

El segundo elemento son los posibles cambios en la coalición promotora dentro del subsistema de la política de seguridad. Aunque en el caso de Querétaro existe una coalición dominante en materia de seguridad, la llegada de nuevos titulares a los cargos permite introducir nuevas ideas y visiones de la seguridad, lo que puede llevar a una modificación de las creencias de la coalición dominante. La llegada de Mauricio Kuri González a la titularidad del ejecutivo estatal ha supuesto un viraje en la política respecto al sexenio previo, con un enfoque más centrado en la tecnologización y la fuerza que en la prevención, lo cual reviste interés explicativo. Así, se plantea como interrogante central: ¿Cómo ha cambiado la política de seguridad del estado en un contexto en el que la seguridad ha empeorado, pero la coalición promotora no enfrenta competencia?

Esta pregunta es relevante en el contexto de Querétaro porque la producción de trabajos en materia de política de seguridad es escasa y prácticamente nula en lo que se refiere al cambio en la política de seguridad estatal<sup>2</sup>. Así, se propone una exploración inicial

---

1 Saucedo afirma que en Querétaro hay una especie de paz narca.

2 Tras una búsqueda exhaustiva, no se encontró ningún estudio en internet que analice el cambio en la política de seguridad en Querétaro, ni que lo haga desde el enfoque de las coaliciones promotoras.

de la política y sus cambios en el contexto de una entidad federativa como Querétaro, cuyo panorama delictivo y partidista está en proceso de cambio.

El objetivo es doble. Por un lado, se busca identificar los cambios en la política de seguridad en el estado de Querétaro, a través de su contraste con la política previa; y, por otro lado, se intentará esbozar algunas ideas para su explicación. Como guía, se plantea que el empeoramiento del panorama delictivo estatal, la mayor competencia partidista y las creencias de seguridad del nuevo gobierno son factores esenciales para entender por qué se propone una política más centrada en la fuerza que en la prevención, como el elemento más característico del cambio, a pesar de la ausencia de competencia de otras posibles coaliciones.

Se propone un recorrido múltiple. En primer lugar, se avanzará teóricamente en dos direcciones. Primero, se presenta una base que permita caracterizar la política e identificar el sentido de sus cambios. Luego, con base en el enfoque de las coaliciones promotoras, se abordan las causas del cambio en las políticas, enfatizando aquellas que se han propuesto.

En segundo lugar, se identifican los cambios en el contexto delictivo, la opinión pública y la competencia partidista. Para esta tarea, se utilizan estadísticas oficiales, como las del INEGI y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), así como reportajes del periodismo local, y se recurre a la opinión de algunos expertos locales en la materia.

En un tercer momento, se caracteriza la coalición promotora hegemónica en el sub-sistema de seguridad estatal. A partir de documentos oficiales (como planes de desarrollo y de seguridad) y de la prensa local, se rastrea la continuidad y el cambio de los actores que integran la coalición. Esto se apoya en cuatro entrevistas a actores clave, que permitieron identificar a los integrantes de la coalición, sus cambios y continuidades en términos de ideas de política y estrategias de gobierno. Dos de esos actores fueron seleccionados por su amplia trayectoria tanto en el PAN como en la dependencia encargada de la seguridad estatal. Los otros dos actores fueron elegidos también por su experiencia en el tema, pero desde el lado ciudadano, ya que han sido activistas y han tenido presencia en los organismos de participación ciudadana en seguridad.

Por último, con base en el contraste de cinco ponentes clave de las políticas, se identifican los cambios. Se recurrió a los planes estatales de desarrollo 2015-2021 y 2021-2027, a los discursos de los gobernadores Domínguez Servián y Kuri González, así como a los planes estatales de seguridad de la entidad de esos mismos años. Además, se tomó en cuenta la opinión de los entrevistados y algunas notas de prensa.

## Marco analítico para caracterizar la política y sus cambios

La propuesta es identificar y explicar el cambio en la política de seguridad de Querétaro. Para esta tarea, teóricamente hay dos pasos a ejecutar: 1) identificar qué componentes cambiaron y cómo; 2) explicarlos a partir de dos elementos propuestos por el enfoque de coaliciones promotoras, a saber: el cambio en los factores dinámicos de la política que son externos al subsistema y la llegada de nuevos titulares de la seguridad al estado, quienes proponen cambios en algunos aspectos no sustantivos.

### Los componentes de las políticas

Poco ayuda afirmar simplemente que la política de seguridad ha cambiado. Es necesario identificar con precisión qué es lo que ha cambiado. Esto implica desglosar los componentes de la política y contrastarlos a lo largo del tiempo. Según Jenkins-Smith y Sabatier (1994), aunque no los denominan de esta forma, los componentes de las políticas se dividen en: 1) el núcleo duro, que consiste en axiomas normativos que definen la visión del actor en relación con un tema; 2) el núcleo de la política, que se refiere a las posiciones y estrategias políticas dentro de un subsistema determinado de políticas públicas; y 3) los aspectos secundarios, que están compuestos por las decisiones instrumentales orientadas a implementar una política pública. Además, estos componentes permiten evidenciar el antes y el después de una política, de modo que su contraste en el tiempo revela los cambios efectuados.

Ingram et al. (2007) propusieron un conjunto de componentes propios de toda política pública: a) la definición del problema y los fines perseguidos; b) los beneficios y cargas a distribuir; c) la población objetivo (los actores que reciben o pueden recibir beneficios o cargas); d) las reglas (lineamientos que determinan quién hace qué, cómo, con qué recursos, quién es elegible, etc.); e) los incentivos (o su ausencia), dirigidos a personas y agencias para que actúen conforme a los lineamientos de la política; f) la estructura de implementación, que incluye el plan para la ejecución, comprensivo de los incentivos y recursos de las agencias públicas para el logro de objetivos; g) las construcciones sociales (la imagen de la realidad, los estereotipos que dan sentido a la realidad); h) los fundamentos y justificaciones, implícitas o explícitas, para las políticas; e i) las asunciones acerca de la causalidad lógica y de las capacidades personales u organizacionales.

Birkland (2020) identifica cinco componentes clave en las políticas: objetivo, teoría causal, herramientas, población objetivo e instrumentación de la política. El objetivo se refiere a lo que se busca lograr para resolver un problema. La teoría causal se entiende como “una teoría sobre las causas del problema y qué intervención —es decir, qué política— podría aliviar ese problema”. La población objetivo está compuesta por quienes recibirán la intervención gubernamental y sobre quienes se busca provocar un cambio

de comportamiento, el cual se alcanzará mediante las herramientas, que constituyen la parte técnica para implementar las ideas de política.

Parsons (2007), por su parte, propone analizar el cambio a partir de dos dimensiones y tres enfoques. La primera dimensión es espacial, enfocándose en cómo cambian los objetivos, valores, creencias, propósitos y prioridades de las políticas. La segunda dimensión analiza los cambios organizacionales, es decir, cómo las transformaciones en la primera dimensión impactan la institucionalidad y a las organizaciones.

Con base en esta revisión, se propone un listado que sintetiza las variables teóricas adecuadas para observar las características y cambios en la política:

- Definición del problema y metas a alcanzar
- Teoría causal
- La población objetivo
- Las construcciones sociales (percepción)
- Las racionalidades

### Explicación del cambio en las políticas

El enfoque de las coaliciones promotoras es útil para analizar el cambio en las políticas. Según Capano (2007), la competencia, el aprendizaje, la imitación, así como la confrontación y el conflicto entre ideas y valores, son motores clave del cambio, en mayor o menor medida.

Las coaliciones promotoras consisten en conjuntos de actores que se articulan en torno a un tema de política pública, sobre el cual suelen compartir creencias centrales y secundarias. A través de estas creencias, los actores buscan influir en la agenda y en la toma de decisiones. Las coaliciones son agregaciones de actores diversos, con posiciones y recursos variados, pero que coinciden en sus visiones de política y deciden unirse para promoverlas. Estas coaliciones se instalan en los subsistemas de política, que son conjuntos de actores provenientes de diversas organizaciones públicas y privadas, y que están activamente involucrados en una cuestión o problema específico de una política pública.

Se trata de un concepto de corte pluralista, pues da apertura a los grupos de interés, pero sin minimizar el rol de las instituciones. Puede abarcar diferentes tipos de relación entre el Estado y los grupos de interés en un marco analítico general; desde luego, también resalta la importancia de las creencias, aprendizajes y oportunidades en el movimiento y permanencia de las políticas.

Las creencias determinan la dirección que las coaliciones desean imprimir en las políticas, mientras que su influencia depende de sus fuerzas o recursos, enfrentada a

otras coaliciones. En un ambiente plural, se espera que las políticas reflejen ideas de varias coaliciones competitivas; en un ambiente de menos pluralidad, suele haber poca o nula disputa por la influencia.

Otro elemento importante a considerar es el grado de coherencia interna de la coalición, que se refiere a la cohesión para actuar de manera unificada. Quizá la pieza más crucial en la cooperación dentro de la coalición sea el núcleo compartido de creencias, que no solo define en qué se cree, sino también qué debe ser rechazado y con qué intensidad. Este núcleo de creencias implica el grado de aversión a que otra coalición imponga sus ideas, lo que a su vez influye en la evaluación del costo para la coalición promotora o en la recompensa que se obtendría en caso de ganar. Internamente, las coaliciones se enfrentan a los problemas típicos de la acción colectiva, similares a los que enfrentan las organizaciones y los partidos políticos.

Las creencias son conjuntos de prioridades, asunciones causales, ideas sobre cómo alcanzar objetivos, percepciones acerca de la magnitud del problema, la eficacia de los instrumentos, entre otros aspectos. Se caracterizan por ser poco coyunturales, más bien fijas, y reflejan compromisos ideológicos de largo plazo, lo que las diferencia de los intereses. Además, representan compromisos empíricos básicos. Por lo tanto, se puede afirmar que las creencias de política son una especie de políticas espejo, ya que contienen los mismos componentes de las políticas, pero concebidos en otros términos.

Respecto al cambio, Jenkins-Smith y Sabatier (1994) sugieren que este es el resultado de dos procesos. El primero se refiere al trabajo de las coaliciones promotoras para trasladar sus creencias de política a los programas gubernamentales; el segundo proceso implica una perturbación externa que afecta los recursos y limitaciones de los actores.

El cambio puede interpretarse como el producto de las oscilaciones en los sistemas de creencias de las coaliciones dominantes dentro de un subsistema de políticas. Aunque el aprendizaje y el estudio de las políticas pueden influir en los aspectos secundarios de los sistemas de creencias, los cambios en la política pública requieren, además, modificaciones en los parámetros no cognitivos del sistema general.

Estos cambios no ocurren en un vacío, sino que se basan en elementos y variables objetivas: 1) parámetros estables del sistema (atributos básicos del área del problema; valores socioculturales fundamentales y estructura social; estructura básica constitucional y reglas); 2) elementos externos dinámicos (cambios socioeconómicos, cambios en la opinión pública y la gravedad del problema; cambios en las coaliciones de gobierno del sistema); 3) dinámica interna del subsistema. Para los fines de este artículo, se hace énfasis en los cambios en el problema y en la opinión pública, así como en la dinámica del subsistema.

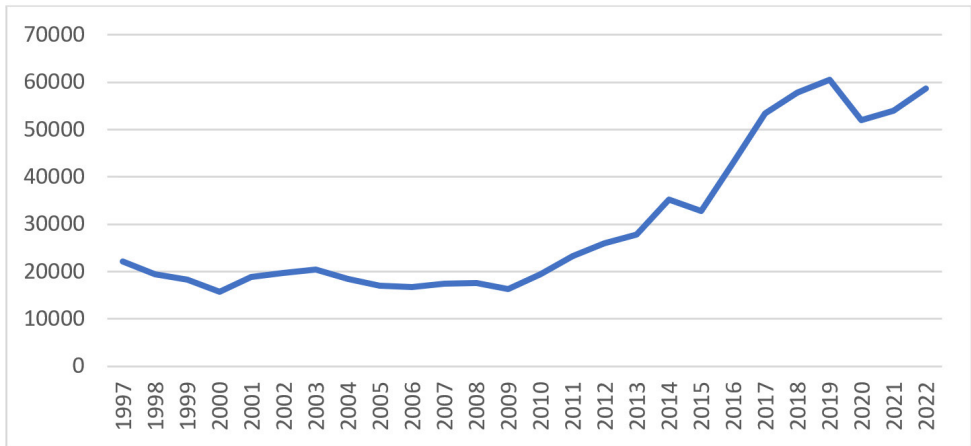
Como se puede apreciar, los primeros dos elementos son externos y el último es interno. Según este enfoque, los cambios se producen a partir de la convergencia entre las perturbaciones externas y los aprendizajes, cambios y movimientos dentro del subsistema, ya que estos actúan como oportunidades para que las coaliciones promotoras —dominantes o no— puedan impulsar nuevas creencias, agendas o ideas. La profundidad o alcance del cambio dependerá de la magnitud de dichas perturbaciones.

## Cambios en los factores dinámicos: delito, opinión pública y competitividad partidista

A continuación se busca presentar el cambio en los factores dinámicos: evolución del delito, percepción de seguridad y competitividad partidista. Estos factores son importantes para entender el cambio en la política de seguridad.

### Cambio en el panorama delictivo de la entidad

En la incidencia delictiva de 1997 a 2022 se observan tres tendencias. La primera, de 1997 a 2010, donde la incidencia se mantuvo prácticamente sin crecimiento, a pesar del crecimiento poblacional. Los datos muestran que, en promedio, se cometían 18 200 delitos anualmente (Figura 1).



**Figura 1.** Cifras de delitos en Querétaro.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP (s.f.)

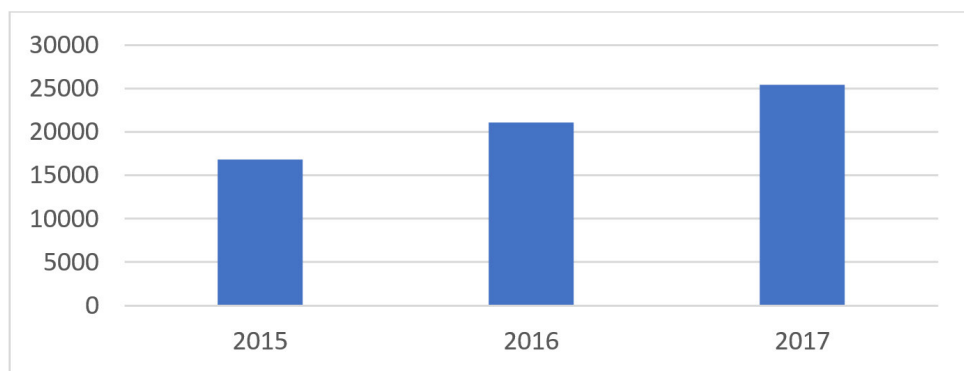
En 2010 comenzó a observarse una inflexión al alza que se mantuvo constante hasta 2019, cuando se alcanzó el pico histórico. Solamente en 2015 se registró una leve disminución en comparación con 2014. Durante este período, el delito se triplicó y, a partir de 2016, experimentó un notable incremento. Como muestra la Figura 1, mientras que

en 2015 se cometieron 32 817 delitos, en 2016 la cifra aumentó a 53 379, es decir, casi 11 000 delitos más respecto al año anterior. A partir de ahí, la tendencia alcista continuó, aunque con un ritmo más moderado, situándose entre 4500 y 5500 delitos anuales adicionales hasta 2019.

La tercera tendencia se observa durante la pandemia por covid-19, entre 2020 y 2022. Como se puede apreciar, en 2020 se detuvo la tendencia alcista, pasando de 60 515 delitos en 2019 a 52 026 en 2020 y 53 944 en 2021, respectivamente. Para 2022, año en que la crisis de la pandemia comenzó a quedar atrás, la incidencia delictiva mostró una nueva tendencia al alza, que no alcanzó los niveles previos, pero que, de continuar, podría llevar nuevamente a cifras de 60 000 o más delitos.

A partir de 2014, el alza delictiva iniciada en 2011 comenzó a distanciarse de la media nacional, según la tasa delictiva por cada 100 000 habitantes. En 2015, el referente nacional fue de 174,6, mientras que el local fue de 195,6. Esta tendencia continuó hasta 2022, y la brecha se amplió durante la pandemia. Así, en 2020, la tasa nacional fue de 211 y la local de 305; en 2021, la tasa nacional fue de 185,4 y la local de 255,7; y en 2022, la tasa nacional fue de 194, mientras que la local alcanzó 271,6 (Observatorio Nacional Ciudadano, SJL, s.f.).

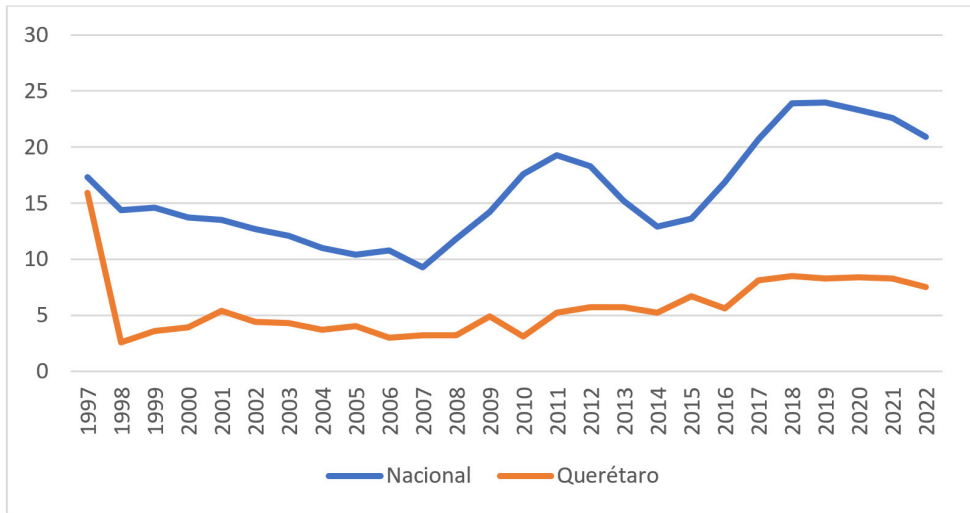
En cuanto a los delitos predominantes, destaca el robo. El aumento anual es de casi 5000, pasando de aproximadamente 16 000 en 2015 a 25 000 en 2017. En este último año, el robo representó casi el 45 % de los delitos, convirtiéndose en el delito con mayor peso (Figura 2). El 2018 fue el año con más robos, alcanzando casi 28 000. Los años 2020 y 2021 mostraron un descenso marcado, pero en 2022 comenzó una nueva alza, aunque aún lejos de los niveles pre-pandemia. En 2022, el robo tuvo menos importancia relativa, representando el 39 % del total, aunque sigue siendo el delito más importante.



**Figura 2.** Cifras de robos en Querétaro.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP (s.f.).

El homicidio doloso entre 1998 y 2022 ha estado muy por debajo de la media nacional; sin embargo, de 2017 a 2022 muestra cierta tendencia al alza, si bien no se acerca a los niveles nacionales, como se observa en la Figura 3.



**Figura 3.** Cifras de homicidio doloso en Querétaro vs. nivel nacional.

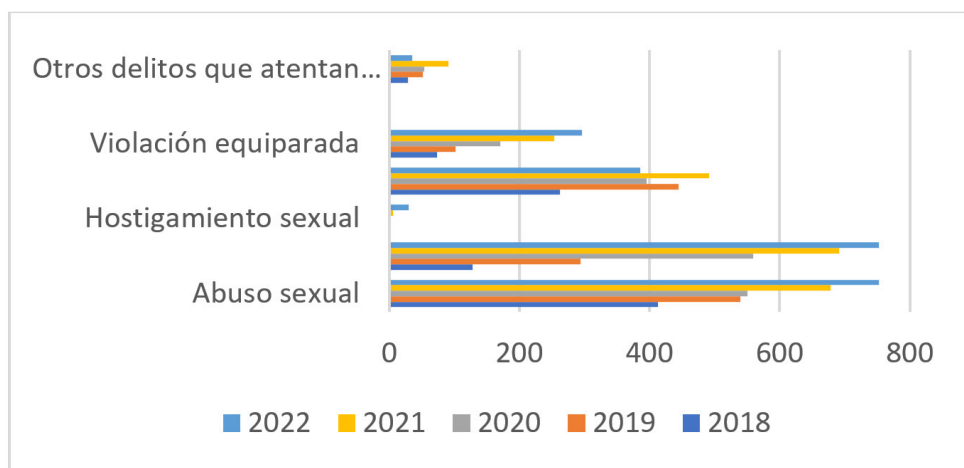
Fuente: Elaboración propia con datos de la Plataforma de Incidencia Delictiva (Observatorio Nacional Ciudadano, s.f.).

Por otro lado, tenemos las lesiones, que tienen cierta importancia, pues promediaron en cuatro años (2018 a 2022), casi 5500 ilícitos. El año con más casos fue 2019, mientras que durante la pandemia la tendencia descendió. Desde el 2014 hasta este año, ha tendido a ser mayor que el promedio nacional. En 2014, la tasa local de lesiones dolosas por cada 100 000 habitantes fue de 211 contra 160 de la nacional, mientras que, en 2022, fue de 184 frente 126. Ligadas a las lesiones están las amenazas, uno de los delitos de más crecimiento. En el 2015, apenas rebasaba los 1000 casos, pero en 2022 ya estaba por encima de los 4000. Creció cuatro veces en siete años.

En Querétaro, aunque los casos de feminicidio son pocos, la violencia sexual contra las mujeres tiende al incremento. La violación simple, el acoso y el abuso sexual han crecido de manera sistemática. Como se observa en la Figura 4, la violación simple alcanzó casi 500 casos en 2021, para luego experimentar un descenso leve. El acoso sexual, en 2022, llegó a casi 750 casos, mostrando un crecimiento explosivo. Algo similar ha sucedido con el abuso sexual.

El confinamiento derivado de la pandemia por covid-19 incrementó los niveles de violencia dentro del hogar tanto en el país como en la entidad. A partir de 2021 y 2022, los casos casi llegaron a 5000. No obstante, la tendencia al alza ya se observaba desde 2018,





**Figura 4.** Cifras de delitos sexuales en Querétaro.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del SESNSP (s.f.).

cuando se registraron 2000 casos, y en cuatro años esa cifra alcanzó los 5000, lo que representa un crecimiento de más del doble. Incluso, el Observatorio Nacional Ciudadano (s.f.) mostró que, desde el inicio del confinamiento, la demanda de ocupación en la Red Nacional de Refugios aumentó un 77 %.

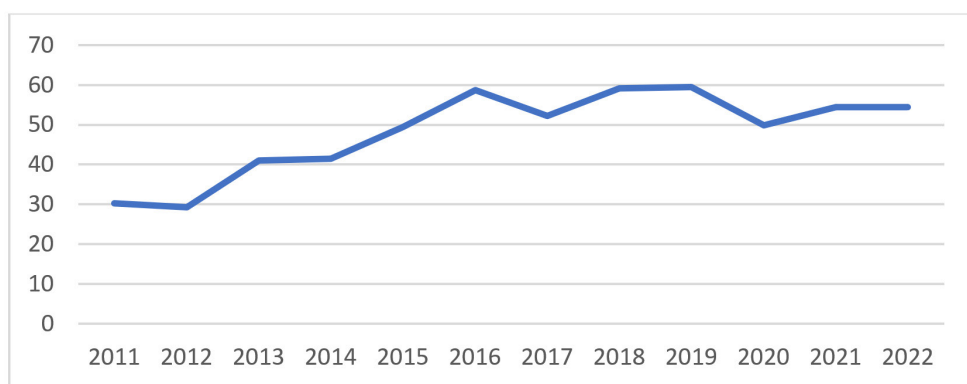
Por último, en cuanto al narcomenudeo, su comportamiento ha sido errático. Los picos bajos se registraron durante la pandemia, pero en 2022, con el desconfinamiento, el narcomenudeo repuntó, alcanzando niveles similares a los previos a la pandemia. En adelante, es probable que el referente local supere al nacional. No es casualidad la tendencia creciente de los jóvenes queretanos al consumo de drogas (legales e ilegales) a edades más tempranas. Según la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2017 (Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, 2017), el consumo de cocaína en la población de 12 a 65 años fue del 1,0 %, mientras que la media nacional fue de 0,8 %. El consumo de drogas ilegales en general fue del 3,0 %, en comparación con el 2,7 % a nivel nacional.

El Programa Estatal de Prevención y Tratamiento Integral Contra las Adicciones informó que de “2015 al 2021 se incrementó 1014 % la demanda de tratamiento ambulatorio en CAPA por consumo de metanfetaminas (cristal), asimismo, los usuarios que acudieron a los Centros de Atención Primaria en Adicciones en el 2021 son más que los acumulados del 2011 al 2018”. (Secretaría de Salud del Estado de Querétaro, 2022).

## Percepción de seguridad en Querétaro

En los últimos años, se ha observado una alta y creciente percepción de inseguridad en la entidad. Sin duda, esto puede interpretarse como una respuesta social al empeoramiento de la seguridad y como una mala valoración del desempeño del aparato público en esta materia. Como se ha sostenido, el cambio en la opinión pública contribuye al cambio en la política de seguridad. A continuación, se presenta una revisión de esta evolución.

Según el INEGI, en 2011 y 2012 la percepción de inseguridad era de 30,2 y 29,3 respectivamente; pero fue de 2013 a 2016 cuando se registraron alzas importantes, pues se pasó casi al 60 % entre 2016 y 2019. De 2020 a 2022 hay una ligera tendencia a la baja, pero sin descender de 50 % (Figura 5).



**Figura 5.** Percepción de inseguridad en Querétaro.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), de 2011 a 2022.

Resulta interesante que la inseguridad es el tema que más preocupa a la población, superando con creces al desempleo, la pobreza, el alza de precios y otros problemas. Casi el 70 % de la población considera que la inseguridad es el principal problema, con un promedio del 65 % entre 2016 y 2022. Esta preocupación parece difícil de reducir. Sin embargo, contrasta con el optimismo de la población, ya que en una proporción mayor se cree que los resultados en materia de seguridad mejorarán en el siguiente año.

Sin embargo, con el paso del tiempo, cada vez menos personas creen que la situación mejora año tras año (Tabla 1). Se puede observar que la creencia en la mejora disminuyó casi 13 % en un periodo de nueve años. Esto es consistente con la disminución en el porcentaje de quienes creen que la seguridad sigue igual de bien; en 2013, el 40 % pensaba que la seguridad se mantenía bien, pero para 2021 esta cifra había caído 15 %. Ha habido un ligero incremento en el número de personas que consideran que la situación

empeorará, y en 2021 se observa casi un empate entre optimismo y pesimismo, lo que refuerza la idea de que la percepción de inseguridad está en aumento.

**Tabla 1.** Percepción de tendencia de la seguridad

Año	Mejorará	Empeorará	Sigue igual de bien	Sigue igual de mal
2013	37	19,2	40,2	SD
2014	31,8	21,7	18,1	24,8
2015	27,5	18,4	29,4	23,8
2016	25,1	22,2	22,8	28,3
2017	24,7	32,2	16,6	23,1
2018	20,3	26,1	23,2	27,2
2019	27	21,8	20,6	28,4
2020	24,1	21,6	26,1	25,1
2021	23,2	20,7	25,2	26,5

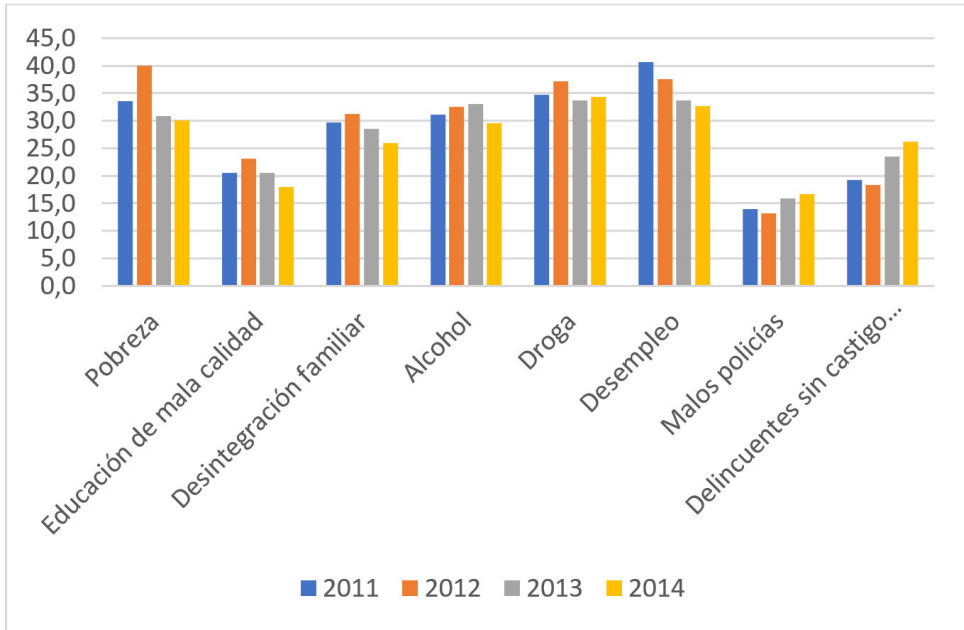
Nota: La población mayor de edad de Querétaro respondió cómo cree que estará la seguridad el próximo año en su colonia o localidad.

Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENVIPE (2013 a 2021).

La Figura 6 muestra las causas de la inseguridad según la percepción ciudadana. Para los queretanos, el desempleo y las drogas son las principales causas. Una posible interpretación puede ser que la población no necesariamente apoyaría medidas de política más centradas en la disuasión del delito, ya que la mayoría considera que la inseguridad se explica principalmente por adicciones (al alcohol y a las drogas), desempleo y pobreza, y no tanto por la falta de castigo a los delincuentes o por deficiencias en las policías<sup>3</sup>.

Sin embargo, habría que profundizar en los significados que se atribuyen a las adicciones y al desempleo, ya que también puede ser una forma de etiquetar a ciertas poblaciones, bajo la creencia de que el delito es un problema asociado a los pobres y adictos. Si este fuera el caso, habría una coherencia con el endurecimiento de la política de seguridad.

3 La ENVIPE solo registró este indicador en los años que muestra la figura.



**Figura 6.** Percepción de causas de inseguridad en Querétaro

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ENVIPE, 2011 a 2014.

En otro orden de ideas, destaca que comienzan a presentarse situaciones delictivas que anteriormente no ocurrían en la entidad. Algunas de estas situaciones, presumiblemente ligadas al narcotráfico, incluyen narcolaboratorios, capturas de capos<sup>4</sup>, narcomantas, homicidios<sup>5</sup>, ataques a instalaciones de la policía, robo de combustible ("huachicoleo") y cobro de piso. En una entrevista, una miembro del Comité de Participación Ciudadana en Seguridad mencionó que muchos de los comerciantes que representa han comenzado a reportar casos de cobro de piso en la capital y en el área conurbada.

4 Como ejemplo de esto, entre otras varias capturas, en octubre de 2021, se detuvo en Querétaro a "La Corra", lugarteniente de "El Marro". En noviembre de 2018, fuerzas federales detuvieron a Ángel Humberto Chávez Gastélum y su hijo. En 2020, se detuvo a David "L" o el "Cabo 20", operador del Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG), en la colonia Rancho Menchaca. En mayo de 2020, se detuvo a Edgar Herrera Pardo, "El Caimán", presunto operador del CJNG. En 2017, en Amealco, fue detenido Walter Alonso de Loya, alias "La Medusa", dirigente de "Los Rojos".

5 En noviembre de 2022, aparecieron narcomantas en Pedro Escobedo, además de un vehículo incendiado con hieleras que contenían cabezas de cerdo, todo asociado a la disputa entre el CJNG y el Cártel de Santa Rosa de Lima (CSRL). En la carretera hacia Celaya y en Corregidora también se reportaron narcomantas. En una persecución policial, fue abatido Emmanuel "N", alias El Zerneño, del CSRL. Entre otros hechos, en Tequisquiapan se abatió al presunto narcotraficante Álvaro "S" y cinco familiares. También se reportó el ataque a un módulo de la SSPM de la colonia Cerrito Colorado (*Tribuna de Querétaro*, 28 de noviembre de 2022).

Por último, es importante destacar tres hechos relevantes para la opinión pública. El primero es la gresca ocurrida el 5 de marzo de 2022 en el estadio La Corregidora, durante el partido entre las barras de los equipos Gallos Blancos de Querétaro y Atlas de Guadalajara. Además de la violencia desatada, algunos afirmaron que este incidente podría estar relacionado con la disputa entre el Cártel de Santa Rosa de Lima (CSRL) y el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG). También destacan dos casos impactantes: el del estudiante otomí que fue quemado por sus compañeros de secundaria (*Excélsior*, 4 de febrero de 2022) y el caso de la violación y homicidio de una niña de 6 años en El Marqués (*El Financiero*, 8 de abril de 2022).

En resumen, se puede concluir que hay un empeoramiento tanto en la seguridad como en la percepción ciudadana. Los delitos asociados a la conflictividad propia de las desigualdades sociales, como el robo, las lesiones y las riñas, han incrementado; algunos delitos muestran un crecimiento sostenido y superan el promedio nacional (por ejemplo, robo, lesiones, amenazas, extorsión); hay indicios de la presencia del narcotráfico, evidenciados en ciertos tipos de homicidios, balaceras y narcomantas; y la percepción de inseguridad es alta. Sin duda, este escenario enciende las alertas de las autoridades, lo que podría ser un catalizador para el cambio en la política de seguridad.

Según Saucedo (2024), tanto los hechos relacionados con el narcotráfico como el crecimiento de la incidencia delictiva han llevado a las autoridades locales a modificar la política para contener la situación. En lo que respecta al narcotráfico, a las autoridades locales les preocupa que este fenómeno escale, por lo que buscan evitar que el CJNG se asiente en Querétaro, intentando prevenir disputas por la plaza, inhibir la vinculación con la criminalidad local y mitigar el impacto negativo que esto supone en la opinión pública.

### **Incremento en la competencia partidista**

A partir de 1997, el PAN ganó la gobernatura de Querétaro, marcando el fin de un largo periodo de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desde entonces, el PAN ha sido el partido dominante en el estado, al menos hasta 2024. Solo en 2009 sufrió un descalabro significativo, perdiendo tanto la capital como la gobernatura del estado. En las municipalidades, el PAN ha sido menos dominante que en la gobernatura, ya que las alternancias son más comunes, aunque suele repetir en los municipios más importantes económica y poblacionalmente (Morales, 2016). Además, en la legislatura local ha mantenido el dominio, salvo en 2009, teniendo la fuerza para realizar cambios legislativos prácticamente sin oposición.

Sin embargo, con la irrupción nacional de Morena en 2012, el panorama local ha comenzado a cambiar gradualmente. Las elecciones de 2018, 2021 y 2024 han representado una creciente inestabilidad para el PAN, lo que ha generado desafíos para la coalición

gobernante. En la elección de 2018, el entonces candidato a la presidencia de la república, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), derrotó al panista Ricardo Anaya, originario de Querétaro. Con este antecedente, Morena ha ido escalando y generando una competencia que amenaza a la élite gobernante. Incluso en la elección de 2024, el PAN perdió la mayoría en la legislatura local a manos de Morena y sus aliados, lo que anticipa un escenario en el que los distintos temas de política, incluida la seguridad, deberán abrirse a la participación de otros actores, para quienes el tema estaba prácticamente vedado. Se vislumbra así la posibilidad de una nueva coalición promotora en este subsistema.

La presencia de un partido con fuerza competitiva y de izquierda, como Morena, representa una seria amenaza para la élite panista. Con una gran fuerza a nivel nacional y gobernando actualmente en 23 de las 32 entidades federativas del país, Morena ha incrementado su influencia en Querétaro. Esta creciente competitividad es un incentivo significativo para mejorar la seguridad en el estado, lo que sugiere que los cambios en la política de seguridad podrían haber sido una respuesta directa a la amenaza electoral que representa Morena.

## **Subsistema de política de seguridad y coalición promotora**

La política de seguridad suele ser monopólica debido a que requiere un alto nivel de conocimiento y especialización (Montero, 2017). Esto implica que los actores gubernamentales son predominantes, aunque también hay participación de actores no institucionales. La legislación establece principios de concurrencia y autonomía gubernamental, y contempla la participación ciudadana en esta materia (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2009; Ley de Seguridad para el Estado de Querétaro, 2016).

Aunque el tema es complejo, a lo largo de los años se han identificado tres patrones. En primer lugar, en las entidades con crisis de inseguridad —casi siempre vinculadas al crimen organizado— se observa un predominio del gobierno federal, que se impone sobre los arreglos y actores locales. En segundo lugar, en las entidades sin crisis de seguridad, las lógicas y actores locales tienen mayor preeminencia, aunque bajo la supervisión vigilante del gobierno federal. Querétaro se ubicaría más cerca de este segundo tipo, como lo demostró el respaldo de AMLO tanto a Domínguez como a Kuri en materia de seguridad (*La Jornada*, 8 de marzo de 2022). El tercer patrón se manifiesta en el predominio de los gobiernos estatales sobre los municipales; este dominio es particularmente fuerte en los municipios pequeños y menor en los grandes, lo que casi siempre responde a la debilidad de las corporaciones policiales (López & Rondón, 2020)<sup>6</sup>.

6 Según estos autores, las policías municipales en México suelen ser más débiles que las estatales, lo que a menudo lleva a que las policías estatales las apoyen o incluso asuman el mando, como ha ocurrido en los municipios queretanos de San Joaquín, Arroyo Seco y Pinal de Amoles.

Además de la poca intervención del gobierno federal, el subsistema de política en Querétaro se distingue por la presencia de una única coalición promotora en materia de seguridad, la cual ha mantenido una notable continuidad a lo largo de los años, a pesar del cambio en el gobierno federal y las disputas internas del PAN por la sucesión entre Domínguez y Kuri (López, 2022)<sup>7</sup>. Esto se debe, en buena medida, a que la coalición gobernante lleva años en el poder. El sistema estatal de seguridad refleja la integración de esta coalición, así como sus roles e ideas.

Desde su primera integración en 2015, se destacan tres aspectos principales: 1) el carácter cerrado de la coalición gobernante-promotora; 2) la escasa evolución en las creencias centrales y secundarias de la política; y 3) la opacidad del Consejo. A continuación, se examinan estos aspectos.

La seguridad pública ha estado dominada por los mismos actores locales durante años<sup>8</sup>. Aunque con cada sexenio cambian los titulares de la policía y de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, el grupo de los Granados Torres ha mantenido el control. A pesar de la existencia de un consejo estatal de seguridad, las decisiones se toman principalmente en la Secretaría de Seguridad Ciudadana, la Secretaría de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia<sup>9</sup>.

Se destaca la preeminencia del gobierno estatal sobre los municipales, las instituciones federales, la ciudadanía y los actores privados. La representación del gobierno federal y de los actores no gubernamentales es muy limitada, y su papel, tanto en términos legales como de hecho, es marginal. Esto es relevante porque se conecta con creencias de larga data, como la idea de que Querétaro es un estado tranquilo y que, en materia de seguridad, no se requiere la intervención del gobierno federal. Durante el sexenio de Kuri, estas ideas han experimentado ligeras variaciones, ya que se reconoce la existencia de problemas, principalmente debido a la proximidad de estados vecinos. Sin embargo, se

7 El PAN ha mantenido una hegemonía electoral en Querétaro desde 1997 hasta 2021, con solo una alternancia en el gobierno estatal en 2009. Asimismo, su dominio en los municipios grandes y en la legislatura local ha sido abrumador, lo que ha permitido una notable continuidad de los funcionarios, incluidos los de seguridad.

8 Durante el periodo 2009-2015, la alternancia en el gobierno del estado trajo un cambio de personas, pero no de lógicas. Adolfo Vega, al frente del SCC, cambió ligeramente la política minimizando el uso de tecnologías y relevando la presencia y cercanía territorial de los policías (entrevista con exfuncionario de la dependencia).

9 Los hermanos Juan Martín y Juan Marcos han estado involucrados en la seguridad desde hace al menos 25 años, ocupando diversos cargos, como secretarios de gobierno, jefes de la policía estatal o secretarios de seguridad en el municipio de Querétaro, bajo gobiernos del PAN y del PRI (*Diario de Querétaro*, 9 de febrero de 2019). En el sexenio pasado, Juan Martín Granados fue titular de la Secretaría de Gobierno, mientras que Juan Marcos Granados estuvo al frente de la SCC. La presidenta del Tribunal Superior de Justicia, Mariela Ponce Villa, es esposa de Juan Marcos Granados (*Tribuna de Querétaro*, 29 de septiembre de 2021). En el sexenio actual, Juan Martín Granados aparece como asesor de políticas públicas, un nuevo órgano adscrito a la Secretaría de Gobierno, y fue el autor intelectual del Plan Estatal de Seguridad de Kuri. Según un exfuncionario, el tema de seguridad es tan cerrado que ni siquiera el gobernador se mete, "porque no sabe".

considera que estos problemas están contenidos y que no se necesita ayuda externa, aunque se mantiene una cooperación (*El Universal Querétaro*, 1.º de febrero de 2020).

La ciudadanía está débilmente representada. En el Consejo, solo hay tres ciudadanos, quienes son propuestos y designados por el gobernador, quien también preside el Consejo. Además, existe un consejo estatal de participación ciudadana, cuya función es proponer indicadores y estudios de seguridad. Sin embargo, su actuación es marginal y se limita a temas menores de seguridad (entrevista con integrante del Consejo Estatal de Participación Ciudadana).

## ¿Qué cambió y qué permanece en la política de seguridad?

Para comenzar, es necesario determinar si en la política de seguridad del gobierno de Mauricio Kuri hay cambios respecto al sexenio previo. Lo primero que se debe señalar es que son políticas con más similitudes que diferencias, aunque, por supuesto, existen variaciones en la manera de concebir la seguridad, en el contenido, pero, sobre todo, en el énfasis dado a ciertos elementos.

En cuanto a la manera de definir el problema, hay diferencias notables. Mientras que para el gobierno de Domínguez la participación de la población tiene un gran peso en la seguridad, para el gobierno de Kuri, aunque se reconoce la importancia de la participación ciudadana, el foco central está en el modelo de policía de proximidad. Este enfoque implica un refuerzo considerable de las instituciones de seguridad, abarcando desde la mayor tecnologización hasta el incremento de las capacidades de los policías. Así, en la política de Domínguez, el ciudadano ocupa un lugar más central, ya que se le considera más responsable de su autocuidado, participación e involucramiento. En contraste, en la política de Kuri, el núcleo es el policía, quien debe contar con más tecnología, capacitación, vocación y habilidades para mediar y ganarse la confianza de la ciudadanía. En consecuencia, es el policía quien se encarga de cuidar, prevenir, ganar la confianza y mediar en los conflictos.

El Plan Estatal de Seguridad afirma: “rediseñando nuestro modelo de policía de proximidad con servidores públicos profesionales, con las capacidades necesarias para cumplir con las demandas de los ciudadanos y en especial, para que su función sea en su servicio y protección”. Además, dice: “la diferencia se encuentra en la orientación de las capacidades individuales de los elementos policiales” (Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro [SSCEQ], 2021, p. 32)<sup>10</sup>.

10 La política de seguridad se organiza en cinco ejes, de los cuales tres se centran en la fuerza institucional-policía. Estos ejes articulan 22 acciones estratégicas, de las cuales 15 están enfocadas en la policía. En total, se desprenden 55 programas, de los cuales cerca del 55 % están relacionados directa o indirectamente con las corporaciones policiales (SSCEQ, 2021).



En este sentido, la política de Kuri está más enfocada en el combate a la criminalidad, no solo por la centralidad que se le otorga a la policía, sino también porque esto se ha hecho patente en su discurso. Esta orientación podría estar influida tanto por las circunstancias delictivas en el estado como por la percepción ciudadana. Además, es posible que esté también relacionada con las ideas que Kuri desarrolló durante su gestión como alcalde del municipio de Corregidora, donde defendió la tecnologización de la seguridad, la política de cero tolerancia al delito y la importancia de tener policías bien capacitados para prevenir y enfrentar riesgos y amenazas.

Kuri ha defendido en su discurso como gobernante la aplicación firme de "la ley y reducir el espacio para el delito castigando a su autor; [...] quien no concuerde con ello, no tendrá cabida en nuestro Estado"; así como "tener mano firme contra quien violente la ley" (Congreso del Estado de Querétaro, 2021). El combate frontal a la criminalidad, según el Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027, es una exigencia de la ciudadanía: "En orden de prioridad, mantener la eficacia punitiva de los delitos de alto impacto es una demanda social derivada de la percepción, cierta o no, del ciudadano de que estos son generados por la delincuencia organizada" (Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027, p. 50).

Por otro lado, a juzgar por el Plan Municipal de Desarrollo 2015-2021, la política del gobierno de Domínguez, aunque no excluye estos elementos, aborda la seguridad desde una perspectiva más amplia. Esta visión incluye un conjunto de herramientas que van más allá del uso de la fuerza, y presenta la seguridad como una cuestión compleja. En este enfoque, se valoran no solo las estrategias, sino también aspectos psicológicos y el riesgo inherente a ciertos sujetos y poblaciones, que son consideradas en situación de riesgo, en la medida en que allí se superponen desigualdades y problemáticas que las hacen más propensas al delito y a conductas de riesgo.

En este tenor, estas diferencias de enfoque y énfasis también se reflejan en las poblaciones objetivo de la política. Aunque existen coincidencias, destaca que, en la política de Kuri, las poblaciones objetivo se reducen, concentrándose principalmente en la policía y las instituciones de seguridad. Incluso en aquellos casos donde hay similitudes en las poblaciones objetivo, el énfasis es distinto. Por ejemplo, los jóvenes y los grupos vulnerables parecen tener mayor relevancia en la política de Domínguez que en la de Kuri. Además, en el plan de Kuri se omite la atención a las víctimas.

Ahora bien, acontecimientos como la batalla campal en el estadio, el niño otomí quemado en la secundaria y el homicidio de la pequeña en el Marqués, marcaron también un reforzamiento de la estrategia centrada en el combate al crimen (Azteca Noticias, 2022), pero también una ampliación de la política hacia elementos que no estaban considerados originalmente, como el acoso escolar. Estos acontecimientos también impulsaron la inclusión de ideas y acciones para el mejoramiento del tejido social, no presentes al

inicio. Por ejemplo, la prevención del acoso escolar, la creación de espacios para jóvenes y el reforzamiento de la socialidad armónica en las comunidades.

Evidentemente, no se observa un cambio paradigmático o de gran envergadura, sino más bien un cambio que refleja la superposición de políticas existentes, el refuerzo y ampliación de algunas, y un menor énfasis en otras, con casi nula innovación. En este sentido, la política de seguridad de Kuri no parece estar en sintonía directa con la perspectiva instrumentada desde la federación, pero tampoco se contrapone a ella (Tabla 2).

**Tabla 2.** Diferencias de la política de seguridad

Variable	Gobierno de Domínguez	Gobierno de Kuri
Definición del problema y objetivos	<p>Seguridad ligada a la protección de los bienes y al disfrute de una vida con tranquilidad, libertad, paz y orden (centrada en derechos humanos).</p> <p>Objetivo: "Garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, la seguridad y el acceso a la justicia de la población, generando así las condiciones para su desarrollo integral".</p> <p>Necesidad de interacción armónica entre autoridad y sociedad, para eficiencia e integridad de las políticas.</p> <p>Política neutral y científica, basada en un diagnóstico objetivo ("la seguridad sería algo determinado por la realidad delictiva").</p> <p>Problemáticas centrales: delitos patrimoniales; adicciones y violencia entre jóvenes; acoso escolar preocupante (rebasa el nivel nacional); escasez de centros de justicia alternativa; necesidad de atención integral a víctimas; aumento de la incidencia delictiva y de percepción de inseguridad; población penitenciaria e implantación del sistema acusatorio oral.</p> <p>Tres elementos centrales del diagnóstico: 1) incremento sustantivo de la incidencia delictiva; 2) ineficacia institucional (por deficiencias en las policías e instituciones de procuración de justicia); y 3) reconocimiento de la percepción negativa en seguridad y justicia.</p>	<p>Relanzamiento y centralidad del policía de proximidad profesional, como un funcionario con muchas capacidades simultáneas (repele, prevenir, dialogar, satisfacer a la ciudadanía): "[...] agente de transformación de paz y legalidad, así como un ejemplo de servicio y vocación".</p> <p>Objetivos: Aumentar la capacidad de respuesta de la policía (tecnología e infraestructura para la seguridad); aumentar la participación comunitaria para la prevención del delito (corresponsabilidad y respeto a la identidad queretana); mano dura y cero tolerancia en la aplicación de la ley.</p> <p>Diagnóstico: contexto regional y nacional de mucha violencia asociada a la delincuencia organizada; disminución de las víctimas y la incidencia delictiva; mayor percepción de seguridad; preocupación ciudadana por seguridad y falta de castigo a los delincuentes; consumo de alcohol y drogas en las calles; aumento de la confianza en la policía; policía bien capacitada, equipada y pagada; robos y lesiones como delitos más recurrentes; primer lugar del ranking nacional en el avance, operación y consolidación del Sistema de Justicia Penal; disposición ciudadana a participar en seguridad, aunque predominan las acciones individuales.</p>
Teoría causal de la seguridad	<p>Combate a la inseguridad a través de: 1) Incremento de la eficacia de las instituciones de seguridad mediante la profesionalización y el uso de tecnología; 2) fomento de la responsabilidad ciudadana en seguridad a través de la denuncia, legalidad, autoprotección y participación; 3) enfoque integral centrado en la prevención, con atención psicológica a individuos y comunidades en riesgo, rechazando un enfoque punitivo.</p>	<p>Fortalecimiento institucional (tecnologización de las corporaciones policiales) como clave en la reducción del delito.</p> <p>Coordinación intergubernamental entre distintos niveles de gobierno (federación, municipios, y entidades vecinas) para reducir oportunidades al crimen organizado.</p>

Continúa tabla...

Variable	Gobierno de Domínguez	Gobierno de Kuri
Teoría causal de la seguridad	La idea de seguridad excluye factores como la pobreza y la falta de oportunidades, y se define como un ejercicio diario de las instituciones que, mediante la coordinación, priorizan la prevención y la operación policial cuando sea necesario, promoviendo la legalidad y la autoprotección.	Tejido social débil como explicación de la criminalidad en un doble sentido: primero, por pérdida de valores y relaciones entre la ciudadanía, lo que debilita posibles sanciones morales y penales; segundo, por una lejanía entre las autoridades y los ciudadanos, que se traduce en desconfianza, menos denuncias y más crímenes. Por esta razón, el fortalecimiento del tejido social sería otro de los elementos clave en la reducción del delito y la impunidad.
Población objetivo.	Actores sociales estratégicos; ciudadanía en general; jóvenes; familias; grupos vulnerables; espacios comunitarios; instituciones de seguridad y operadores (policía, reclutas, personal penitenciario, Centro Estatal de Información, personal de protección civil); víctimas; seguridad privada.	Instituciones de seguridad; grupos vulnerables; ciudadanía; jóvenes; comunidad.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Querétaro (2015-2021 y 2021-2027) y en discursos oficiales de los gobernadores (Congreso del Estado de Querétaro, 2015; 2021).

En la política de seguridad del gobierno de Domínguez, algunas causalidades se ratificaron en el plano discursivo, mientras que otras no lo hicieron. Una de las que sí se confirmaron fue la centralidad de la profesionalización de las instituciones de seguridad. En relación con su dimensión tecnológica, el gobernador dijo: “Implementaremos tecnología e inteligencia en el combate al crimen [...]. Vamos a contar con un Centro de Inteligencia de vanguardia, un C5”. Además, aseguró: “Tenemos inteligencia para recuperar la tranquilidad” (Congreso del Estado de Querétaro, 2015). En cuanto a la policía, el mandatario mencionó: “Con el modelo de formación policial y el servicio de carrera policial único, garantizamos dos cosas: que nuestros policías tengan las competencias necesarias y que cuenten con un proyecto de vida basado en sus méritos”. Por otro lado, algunos elementos son distintos. Por ejemplo, se hace alusión a la mano dura con expresiones como: “Escúchenme bien: Voy a hacer cumplir la ley”; “Tenemos carácter para enfrentar al crimen”; “Voluntad para encarcelar a los delincuentes”; “Habrá firmeza y determinación”; “No me va a temblar la mano”; “Vamos a dejar atrás el miedo”. Asimismo, se hace referencia a la participación de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado, aunque sin reconocer explícitamente su presencia en la entidad.

Ahora bien, en el gobierno de Kuri, la fuerza institucional se considera el factor más importante para reducir la inseguridad y el delito. La premisa es que, a mayor fuerza institucional (más tecnología, mayor profesionalización, etc.), menor será la incidencia delictiva. Se sostiene que las menores capacidades institucionales amplían las oportunidades para los delincuentes, de manera similar a lo planteado por la escuela ambiental de la criminología. La delincuencia prospera en contextos donde existe distancia y desconfianza entre los ciudadanos y sus autoridades, por lo que la desconfianza se convierte en un

tema central de la inseguridad. En este sentido, se propuso la policía de proximidad como una estrategia para superar el déficit de confianza y, al mismo tiempo, una apuesta para reducir la inseguridad. Sin embargo, se omite por completo un enfoque de la inseguridad basado en causas sociales, como la pobreza, el desempleo y la falta de oportunidades.

## **Conclusión: ¿qué explica estos cambios?**

Varios factores pueden explicar estos cambios. Hay una coalición promotora dominante, casi única, en el tema de la seguridad. Con la llegada de Kuri al gobierno del estado, se mantuvieron las creencias centrales de la coalición, aunque no sin algunas alteraciones. La principal diferencia radica en el mayor énfasis que se le da a la disuasión y al combate frontal contra la criminalidad, por encima de las soluciones preventivas. Parte de ello se explica por el aprendizaje de Kuri y su secretario de seguridad, quienes, durante su experiencia en el municipio de Corregidora, también optaron por este enfoque en la política.

Sin embargo, este no es el único elemento que explica el cambio. Como se ha mencionado, el panorama delictivo en Querétaro ha evolucionado, y lo que más preocupa es el incremento de la presencia de grupos del crimen organizado con alcance nacional y en las entidades vecinas. Aunque no se reconozca oficialmente, las múltiples acciones de disuasión y combate, así como los cambios en la planeación estatal de la seguridad y en el propio discurso, son un reconocimiento tácito de la presencia del crimen organizado en el estado.

También es muy importante en la definición de la política de Kuri el sentir de los queretanos, ya que existe la percepción de que no solo la seguridad es el área pública que más preocupa, sino que la sensación de inseguridad sigue siendo alta. Parece que están atendiendo a una opinión pública que desea que el gobierno asuma casi por completo el tema de la seguridad.

El aumento de la competitividad electoral, combinado con la alta percepción de inseguridad y los indicios de la presencia del crimen organizado en la entidad, genera incentivos para que la política se modifique. Una opinión pública preocupada por el tema puede favorecer cambios a nivel partidista, que se intentarán contrarrestar con una política centrada en las capacidades coercitivas del estado.

Existe otro grupo de cambios que resulta paradójico, ya que, aunque se redujeron las poblaciones objetivo y la integridad de la perspectiva de seguridad, también se observa un claro aumento en el número de programas incluidos en los planes. Mientras que en el plan del primer gobierno apenas se esbozan unas líneas generales, en el plan del nuevo gobierno hay una gran cantidad de líneas estratégicas y programas. Como se mencionó, la mayoría están enfocados en el fortalecimiento de las instituciones de seguridad, pero su número es notable.

Como no se implementó ningún cambio paradigmático o radical, existen coincidencias en las ideas causales sobre los problemas y sus soluciones en forma de programas. Ambos gobiernos coinciden en que el fortalecimiento de las instituciones de seguridad es fundamental para reducir la inseguridad y el delito. Sin embargo, mientras que el primer gobierno consideraba que en este fortalecimiento había un mayor espacio para la participación ciudadana, en el segundo gobierno esa participación no cabe en igual proporción.

La seguridad en Querétaro es un tema que sigue cobrando importancia. En un estado de importantes desigualdades sociales, ligadas a la rápida industrialización y migración, es lógico que el perfil delictivo esté estrechamente vinculado con los delitos patrimoniales, como el robo, pero también con delitos como las lesiones y otras formas de violencia, pues esto refleja necesidades económicas no resueltas y frustraciones por privaciones tampoco atendidas. En este proceso de desarrollo y crecimiento en Querétaro, muchos se están quedando fuera, y desde la política de seguridad no se alcanzan a ver. Quizás sea hora de ampliar la mirada sobre la seguridad en el estado y pensarla en consonancia con el desarrollo equilibrado de todos los factores sociales, pues, de no atenderse, se corre el riesgo de desbordamiento.

Si esto no se atiende y, al mismo tiempo, la violencia y criminalidad vinculada al crimen organizado siguen en aumento, es probable que la combinación sea explosiva, con consecuencias muy lamentables para la entidad. Aunque ya se están presenciando estos fenómenos, aún no parecen haber superado el nivel de tolerancia social y política. ¿Será acaso que se necesita un cambio de política más profundo, es decir, que enfoque la seguridad desde otros referentes?

### Agradecimientos

Agradezco a la Universidad Autónoma de Querétaro y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por su apoyo en la realización de este artículo.

### Declaración de divulgación

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

### Financiamiento

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

### Autor

**Eduardo Aristóteles Ramírez Martínez.** Profesor e investigador de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y la Facultad de Derecho de la Universidad

Autónoma de Querétaro. Sus áreas de investigación son seguridad, política de seguridad y administración pública local.

<https://orcid.org/0000-0002-9011-5316>

Contacto: [eduardo.aristoteles.ramirez@uaq.edu.mx](mailto:eduardo.aristoteles.ramirez@uaq.edu.mx)

## Referencias

- Azteca Noticias. (2022, 6 de marzo). *Mauricio Kuri lanza mensaje contra "criminales" del estadio La Corregidora* [video]. YouTube. <https://tinyurl.com/2xhsan7f>
- Birkland, T. (2020). *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making* (4.ª ed.). Routledge.
- Capano, G. (2007). Epistemological and theoretical choices in constructing frameworks of policy development and change. *Science and Public Policy*, 34(5), 1-26. <https://doi.org/10.3152/030234207X228793>
- Congreso del Estado de Querétaro. (2015, 1.º de octubre). *Discurso del Gobernador Constitucional del Estado de Querétaro, MVZ Francisco Domínguez Servién, quien rindió protesta en sesión solemne de la LVIII Legislatura local*. <https://tinyurl.com/24mn9ozw>
- Congreso del Estado de Querétaro. (2021, 1.º de octubre). *Mensaje del Gobernador Mauricio Kuri González ante el Congreso del Estado con motivo de su primer informe de gobierno*. <https://tinyurl.com/2dhv42hg>
- Diario de Querétaro*. (2019, 9 de febrero). Maestro universitario y jefe de la policía. <https://tinyurl.com/25uw9hep>
- Díaz, A. (2011). *La paz y sus sombras. Cultura política en el estado de Querétaro*. Miguel Ángel Porrúa; UAQ.
- Dudley, S. (2012). *Transnational crime in Mexico and Central America: Its evolution and role in international migration*. Migration Policy Institute.
- El Financiero*. (2022, 8 de abril). *Encuentran muerte a Victoria Guadalupe, niña de 6 años desaparecida en Querétaro*. <https://tinyurl.com/2ao6gre3>
- El Universal Querétaro*. (2020, 1.º de febrero). Toman con reserva informe de la DEA. <https://tinyurl.com/2365wwrr>
- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). (2017-2022). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). (2011-2022). Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Excélsior*. (2022, 4 de febrero). *Niño quemado por compañeros en Querétaro era discriminado por la maestra*. <https://tinyurl.com/2cbdgmh9>
- Gobierno del Estado de Querétaro. (2021). *Plan Estatal de Seguridad 2015-2021*.
- Gobierno del Estado de Querétaro. (2022). *Plan Estatal de Seguridad 2022-2027*.
- Ingram, H., Schneider, A. L., & De León, P. (2007). Social construction and policy design. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2.ª ed., pp. 93-126). Westview Press.
- Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz. (2017). *Reporte de la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco, 2016-2017*.
- James, T. E., & Jorgensen, P. D. (2009). Policy knowledge, policy formulation, and change: Revisiting a foundational question. *Policy Studies Journal*, 37(1), 141-162. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00296.x>
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175-203. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007431>

- La Jornada*. (2022, 8 de marzo). AMLO apoya a Mauricio Kuri ante el caso de la trifulca en el fútbol. <https://tinyurl.com/29xd8d5k>
- Ley de Seguridad para el Estado de Querétaro. (2016). <https://tinyurl.com/yabk8pcr>
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2009). <https://tinyurl.com/2dq7rycs>
- López Jaramillo, V. (2022, septiembre 20). *Adiós al minimato*. <https://victorlopezjaramillo.com/2022/09/20/adios-al-minimato/>
- López Portillo, E., & Rodón, C. (2020). Desafíos de la policía municipal en México. *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020*. <https://tinyurl.com/2xltyrac>
- Montero, J. (2017). Innovación pública para la seguridad: el caso Nuevo León, México. *Revista de Gestión Pública*, 6(1), 95-122. <https://doi.org/10.22370/rgp.2017.6.1.342>
- Morales, M. (2016). ¿Rebelión de las bases o hegemonía de una élite local? Campañas y elecciones en Querétaro 2015. UAQ; Gobierno del Estado de Querétaro.
- Observatorio Nacional Ciudadano. (s.f.). *Plataforma de Incidencia Delictiva*. <https://delitosmexico.onc.org.mx>
- Observatorio Nacional Ciudadano. (s.f.). *Seguridad, justicia y legalidad*. <https://tinyurl.com/24pkdvlz>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso México.
- San Román, G. (2024). *Panorama de la seguridad en el gobierno de la 4T* [conferencia]. <https://tinyurl.com/2b778kxf>
- Saucedo, D. (2024). *Panorama de la seguridad en el gobierno de la 4T* [conferencia]. <https://tinyurl.com/2b778kxf>
- Secretaría de Salud del Estado de Querétaro. (2022). *Programa Estatal de Prevención y Tratamiento Integral Contra las Adicciones 2021-2027*.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (s.f.). *Incidencia delictiva del fuero común. Instrumento para el registro, clasificación y reporte de delitos y las víctimas (2015 a 2023)*. <https://www.gob.mx/sesnsp>
- Tribuna de Querétaro*. (2021, 29 de septiembre). Justicia: Con Mariela Ponce, los Granados Torres trascienden al sexenio de Kuri. <https://tinyurl.com/27vt3e2e>
- Tribuna de Querétaro*. (2022, 28 de noviembre). Inseguridad Querétaro: Sin identificar a responsables de ataque a SSPM y narcomantas. <https://tinyurl.com/27298xhp>

# Acuerdos de cooperación de Venezuela con Rusia, Irán, China y España: desafíos y posibilidades para los intereses marítimos de Colombia

Venezuela's cooperation agreements with Russia, Iran, China and Spain: Challenges and possibilities for Colombia's maritime interests

DOI: <https://doi.org/10.25062/1900-8325.4845>

David Vargas Losada 

Ejército Nacional de Colombia

## Resumen

Este artículo examina detalladamente los aspectos clave de los principales acuerdos de cooperación técnico-militar bilateral en materia naval de Venezuela con Rusia, China, España e Irán. A continuación, se realiza una descripción y análisis de los intereses marítimos de Colombia, con el fin de evaluar los desafíos geopolíticos que pueden surgir de dichos acuerdos de cooperación del país vecino. Finalmente, se proponen estrategias que Colombia podría implementar en su política exterior, basadas en su potencial geopolítico, con el objetivo de proteger sus intereses nacionales y promover la estabilidad regional. Estas estrategias incluyen el fortalecimiento de alianzas con otros países de la región, el desarrollo de capacidades militares y de seguridad, y la búsqueda de soluciones diplomáticas y multilaterales para abordar los desafíos geopolíticos en curso.

**Palabras Clave:** acuerdo bilateral; cooperación; geoestrategia; geopolítica; política exterior

This article examines in detail the key aspects of Venezuela's main bilateral naval technical-military cooperation agreements with Russia, China, Spain and Iran. This is followed by a description and analysis of Colombia's maritime interests, in order to assess the geopolitical challenges that may arise from such cooperation agreements of the neighboring country. Finally, it proposes strategies and policies that Colombia could implement, based on its geopolitical potential, to protect its national interests and promote regional stability. These strategies include strengthening alliances with other countries in the region, developing military and security capabilities, and seeking diplomatic and multilateral solutions to address ongoing geopolitical challenges.


**Key words:** bilateral agreements; cooperation; foreign policy; geopolitics; international politics;

## Abstract



Artículo de reflexión

Recibido: 5 de abril de 2024 • Aceptado: 16 de junio de 2024

Contacto: David Vargas Losada  [david.vargaslo@buzonejercito.mil.co](mailto:david.vargaslo@buzonejercito.mil.co)



## Introducción

En los escenarios geopolíticos, las alianzas estratégicas entre naciones han jugado un rol determinante en la configuración de la seguridad global y del sistema internacional. Un ejemplo claro de esta dinámica lo encontramos en la estrecha relación entre los países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), una alianza político-militar liderada por EE.UU., y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) con los países que integraron el Pacto de Varsovia. Estos bloques ideológicos marcaron una pauta de bipolaridad en el sistema internacional en la búsqueda de la hegemonía global.

Con la caída del Muro de Berlín, la reunificación de Alemania y la disolución de la Unión Soviética, la influencia rusa en América Latina disminuyó, aunque se mantuvieron relaciones moderadas conforme a los intereses políticos de la época subsiguiente. Sin embargo, a finales de los años noventa y principios de los 2000, la Federación Rusa buscó nuevamente reafirmar sus posiciones geopolíticas y fortalecer los lazos de cooperación con Latinoamérica (López & Zea, 2010, p. 57). Con la llegada de Hugo Rafael Chávez Frías a la presidencia de Venezuela, se lograron fortalecer las relaciones con la potencia euroasiática, como lo documenta Rodríguez (2019):

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), año 2000 donde se da el primer encuentro bilateral entre Chávez y el presidente de Rusia Vladimir Vladimirovich Putin. Siendo este el inicio de una sólida relación de cooperación concretada fundamentalmente en los ejes militares, energéticos y geopolíticos. (p. 564)

Este artículo, basado en el análisis documental de diversas fuentes, pretende examinar a fondo los aspectos clave de los acuerdos de cooperación técnico-militar bilateral en materia naval entre la República Bolivariana de Venezuela y la Federación Rusa, la República Popular China, España y la República Islámica de Irán. Luego describe y analiza los intereses marítimos de la República de Colombia, para finalmente proponer estrategias que Colombia debería implementar en su política exterior, con base en sus potenciales geopolíticos, para proteger sus intereses nacionales y promover la estabilidad regional, contrarrestando las estrategias de los mencionados Estados.

El propósito de este estudio es responder a la problemática que representa una potencial amenaza a la seguridad y defensa nacional de Colombia, derivada del incremento armamentista en el ámbito naval de la República Bolivariana de Venezuela. Este incremento es resultado de la celebración de acuerdos de cooperación técnico-militar entre Venezuela y otros países. El alcance del estudio abarca la identificación y análisis de dichos acuerdos, así como su impacto en la geopolítica regional.

## Marco teórico

En el transcurso de la Guerra Fría, la URSS logró una influencia significativa en Latinoamérica a través de Cuba, gracias a una cercanía que desencadenaría en el año 1962 una crisis de seguridad nacional conocida como la crisis de los misiles en Cuba. Con respecto a este acontecimiento tan perturbador en relación con la amenaza nuclear, Escobar (2016) expresa que la actuación de la Unión Soviética representó el pico más alto de tensión durante la Guerra Fría, un momento donde el mundo estuvo al borde de una guerra nuclear. El detonante fue la instalación secreta de misiles soviéticos en Cuba, capaces de atacar cualquier punto de Estados Unidos.

Por lo anterior, es preciso afirmar que la Unión Soviética ubicó armas nucleares en la proximidad de Estados Unidos, lo que representó una inaceptable amenaza para la seguridad nacional de este último. Este escenario provocó una crisis en la que ambas potencias se enfrentaron en una tensa batalla diplomática y militar, con el mundo entero observando con horror la posibilidad de un conflicto nuclear.

Al mismo tiempo, López y Zea (2010, p. 56), en su estudio sobre los tres pilares de Rusia en América Latina, establecen que Nicaragua “se convirtió en el segundo aliado en importancia de la URSS en Latinoamérica en los años ochenta, situación que duró hasta la derrota del Frente Sandinista en las urnas en 1990, un año antes del colapso de la URSS”. La influencia de la Unión Soviética se manifestó en el apoyo a varias guerrillas y movimientos insurgentes en América Latina, en un intento por expandir su influencia en la región y contrarrestar la presencia de Estados Unidos.

Entre los grupos más destacados se encontraba el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua, que derrocó al régimen de Somoza en 1979 y mantuvo estrechos lazos con Moscú durante la década de 1980. En El Salvador, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) recibió apoyo logístico y militar de la URSS y otros países del bloque comunista en su lucha contra el gobierno respaldado por Estados Unidos. En Colombia, el Movimiento 19 de Abril (M-19) fue otro grupo insurgente que recibió cierto grado de apoyo de la Unión Soviética. Estas guerrillas y movimientos insurgentes se convirtieron en actores clave en la política latinoamericana durante la Guerra Fría, contribuyendo a la polarización ideológica y a los conflictos internos en la región.

Por otro lado, Rodríguez (2019) resalta que “la historia de las relaciones bilaterales entre Venezuela y Rusia se remonta al siglo XVIII y desde entonces siempre han estado transversalizadas de alguna manera por intereses geopolíticos para ambas naciones” (p. 1). Esta relación ha progresado a lo largo de los años, pasando por diferentes fases marcadas por cambios en el escenario internacional y en las agendas políticas de ambas naciones. En este contexto, es importante considerar cómo factores como la búsqueda de equilibrio de poder, la seguridad nacional y la proyección de influencia en regiones

estratégicas han influido en la dinámica de la relación entre Venezuela y Rusia, dinámica que alerta a la región, dado que se presume que allí hay pretensiones hacia los intereses nacionales de los países de América y el Caribe.

## **Metodología**

El trabajo se desarrolló mediante un enfoque descriptivo-hermenéutico. La metodología empleada incluyó la revisión y el análisis documental de diversas fuentes, como libros, artículos científicos, manuales doctrinales, directivas y sitios web de análisis geopolítico, económico y militar. Para la recolección de fuentes documentales, se utilizó una estrategia digital basada en palabras clave como acuerdo bilateral, cooperación, geopolítica, geoestrategia, Rusia y Venezuela.

El método empleado se centró en un análisis cualitativo y descriptivo de la información recopilada, con un enfoque hermenéutico para interpretar y contextualizar los datos obtenidos. La revisión documental permitió una comprensión profunda de las dinámicas de cooperación técnico-militar y su influencia en la seguridad regional. Este enfoque metodológico proporciona una visión integral y detallada de los elementos que conforman la problemática.

## **Acuerdos técnico-militares de la República Bolivariana de Venezuela**

Las relaciones entre Rusia y la OTAN son cada vez más frágiles, a raíz de que Rusia argumenta que sus intereses nacionales se ven comprometidos. Esto se debe a que, en las últimas décadas, países como Estonia, Letonia y Lituania, que en su momento formaron parte del Pacto de Varsovia, se han unido a la OTAN desde 2004, reduciendo significativamente el margen de seguridad de Moscú. Por consiguiente, aprovechando los espacios desatendidos por Estados Unidos en su periferia inmediata, que incluye Centroamérica y el Caribe, como establece Cardozo (2022), es evidente que una de las estrategias de la Federación Rusa ha sido recurrir a la diplomacia para constituir sólidas relaciones bilaterales con países de Occidente, como una forma de presión geopolítica hacia Estados Unidos, ya que su prioridad ha sido fortalecer su influencia en Europa del Este.

Ahora bien, en los últimos años, las relaciones entre Caracas y Moscú han experimentado un fortalecimiento significativo. Así lo ha manifestado la Embajada de la Federación de Rusia (s.f.), al afirmar que “la cooperación ruso-venezolana, que tiene un carácter estratégico, se basa en un sólido fundamento de coincidencia de posiciones en las cuestiones fundamentales del orden mundial policéntrico emergente, en el deseo mutuo de fortalecer vínculos comerciales, económicos y culturales”. Esto ha permitido

la firma de acuerdos de cooperación que abarcan diversas áreas, entre ellas la militar, donde han sido favorecidos el Ejército Bolivariano y la Aviación Militar Bolivariana.

Adicionalmente, Romero, (2021) hace un recorrido histórico sobre la influencia rusa en América Latina y argumenta lo siguiente:

Para Moscú, el sector militar ha representado el ámbito más importante de sus exportaciones al mercado latinoamericano durante el siglo XXI, con ventas a Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela. Este último país representó el mayor comprador entre 2002 y 2012 adquiriendo el 88 % de este material bélico. (p. 246)

Según Cardozo (2023a), "la ONG Vendata ha contabilizado 28 acuerdos vinculados a la materia militar" entre Rusia y Venezuela. Sin embargo, la Armada Bolivariana no ha logrado beneficiarse de los acuerdos técnico-militares entre los dos países, ya que, si bien es cierto que las intenciones y planes del país suramericano han abarcado desde la modernización de la flota naval venezolana hasta la transferencia de tecnología y conocimientos especializados, los beneficios concretos no han sido definidos.

Por esta razón, uno de los intereses de Venezuela se ha enfocado en lograr la suscripción de acuerdos de cooperación técnico-militar naval con Rusia. A pesar de varios intentos respecto a la intención del país suramericano de materializar la compra de tecnología y equipo naval ruso, hasta el momento no se ha llegado a un acuerdo satisfactorio. Hernández (2022) indica que, en los últimos veinte años, uno de los proyectos de adquisición más representativos consistía en la construcción de cinco submarinos *Project 639 clase Varshavyanka* y cuatro submarinos *Project 677E clase Amur 1650*. Sin embargo, las negociaciones fueron posteriormente interrumpidas, y no se ha vuelto a obtener información al respecto.

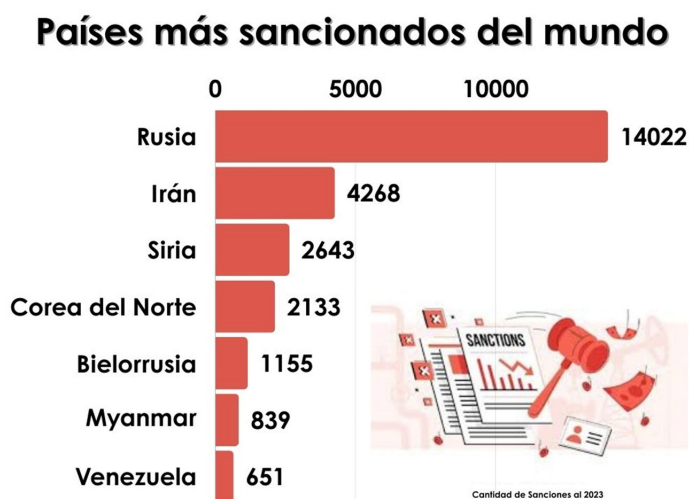
El ejemplo anterior permite establecer que, a pesar de la existencia de acuerdos de cooperación técnico-militar entre Venezuela y Rusia, la Armada Bolivariana no se ha beneficiado de manera significativa. Cabe precisar que la principal razón de la negativa para concretar dichos intereses radica en la envergadura de los objetivos en el arsenal naval que pretende el país suramericano, en particular en lo que respecta a la adquisición de submarinos, y el posible impacto que esto podría tener en la seguridad regional en el mar Caribe.

Desde el punto de vista geopolítico, esta alianza ha generado preocupaciones en la Casa Blanca, que observa con atención los vínculos entre estos dos países y su posible impacto en la estabilidad y la seguridad regional. Es evidente que estas relaciones no solo están basadas en consideraciones políticas y estratégicas, sino que también están influenciadas por factores económicos, energéticos y diplomáticos, que han contribuido a fortalecer los lazos entre Caracas y Moscú a lo largo del tiempo.

Por lo tanto, es sensato aseverar que la geoestrategia implementada por los Estados Unidos en 2019, al imponer "sanciones económicas que ahuyentaron a las compañías

inversionistas en hidrocarburos y obligaron a Venezuela a recurrir a China e Irán para refinar y colocar en el mercado su producción" (Merino, 2022), impactó de manera significativa los intereses nacionales de Venezuela en materia de defensa naval, dado que el país no cuenta con la infraestructura suficiente para procesar su petróleo. Estas sanciones generaron cambios sustanciales en la economía venezolana, obstruyendo considerablemente sus capacidades en el ámbito de la defensa nacional.

Cabe destacar que el principal interés geopolítico de Estados Unidos fue negarle a Rusia su influencia en América Latina y, en particular, en Venezuela. Al emitir este tipo de sanciones económicas —que en el caso de Venezuela ascendían a 651 sanciones en 2022 (Figura 1)— Estados Unidos limitó las posibilidades del país latinoamericano de adquirir armamento y equipo naval ruso, bajo el entendido de que la adquisición de capacidades como submarinos podría generar una alteración en la seguridad hemisférica en el orden regional. Además, es importante considerar que la suscripción de acuerdos de cooperación de este tipo generaría una dependencia casi permanente con el país proveedor, lo que exigiría mantener en el tiempo la diplomacia bilateral.



**Figura 1.** Los países más sancionados del mundo.

Fuente: Elaboración propia con datos de Roa (2022)

De esta circunstancia surge la urgente necesidad para Venezuela, en el contexto de su política exterior *respice omnia* ("mirar al universo"), de plantear un diseño más integrador hacia la inserción global. Como indica Esperanza (2019), la "inversión y el apoyo diplomático de China han ayudado a perpetuar en el poder regímenes que EE.UU. considera hostiles, como el de Maduro: además de ser uno de sus principales proveedores de armas, China ha apoyado diplomáticamente a Caracas".

Dentro de este marco, uno de los motivos más reveladores para que Venezuela considerara entre sus opciones la búsqueda de acuerdos de cooperación económica con la República Popular China fue la necesidad de diversificar sus alianzas, incluyendo el campo del poder naval. Sin duda alguna, se han observado avances en la adquisición de arsenal naval. Según afirma Esteban (2015), "China ha suministrado a Venezuela para su Infantería de Marina una cantidad conocida de 40 vehículos de infantería VN-1 en 2012 y 10 en 2014, así como un número no identificado de carros anfibios (VN 16)".

Para sustentar un poco más la evidente influencia del gigante asiático en América, Ding y Mano (2021) demuestran, en un informe para el Fondo Monetario Internacional (FMI), cómo en los últimos años han crecido de forma pronunciada las relaciones económicas entre América Latina y China, tanto que China se ha convertido en el principal socio económico de la región respecto a la exportación de productos manufacturados y las importaciones en ascenso de materias primas.

Al mismo tiempo, Venezuela busca diversificar sus relaciones exteriores tanto como sea posible con los países latinoamericanos, promoviendo una cooperación sur-sur. Un ejemplo de esto son los avances en cooperación económica con Perú, donde se está construyendo una megaobra portuaria "financiada principalmente por la naviera estatal china COSCO". Este proyecto "forma parte de la llamada nueva ruta de la seda" (Vardar, 2023) y será la puerta de ingreso de Asia a América del Sur. En Argentina, China ha desarrollado la construcción de una base espacial, utilizando sus capacidades para el dominio del espacio ultraterrestre. En concordancia, Gioffreda (2019) informa lo siguiente:

En el año 2014 Argentina formalizó un acuerdo a través del cual permitía el acceso de China para la instalación y construcción de una estación espacial —la primera fuera de su territorio— en la Provincia de Neuquén. La base fue establecida sobre un predio de 200 hectáreas y exento de impuestos y cargas aduaneras por un período de cincuenta años (Ley 27123). (p. 191)

Es oportuno ahora examinar cómo el Reino de España es otro de los países a los que ha recurrido Venezuela para lograr la modernización de la Armada Bolivariana en materia de capacidades navales de superficie, como lo demuestra el contrato con la empresa Navantia, mediante el cual se acordó "el suministro de cuatro buques tipo Avante 2200, inicialmente clasificados como corbetas serie F-30. Las cuatro unidades fueron entregadas entre 2011 y 2013: Guaiquerí, Warao, Yecuana y Kariña" (Hernández, 2021).

Este punto cobra relevancia al observar que la firma del contrato con la empresa española coincidió con las sanciones impuestas por los Estados Unidos, que restringieron la venta y transferencia de armamento y tecnología militar, sanciones a las que se sumaron otros países. Como resultado, "los buques no pudieron ser dotados, como estaba proyectado, de misiles antibuque y antiaéreos, armamento y sistemas antisubmarinos y helicópteros NH90" (Hernández, 2017). Por esta razón, inicialmente se les denominó patrulleros de combate, y posteriormente patrulleros oceánicos.

La cooperación entre Caracas y Madrid, orientada a la modernización de la Armada Bolivariana, refleja la compleja dinámica geopolítica y las limitaciones impuestas por las sanciones internacionales. A pesar de los esfuerzos por mejorar las capacidades navales de superficie, las restricciones derivadas de las sanciones estadounidenses y de otros países han limitado significativamente la capacidad de equipamiento de estos buques. No obstante, la colaboración entre Venezuela y España en este proyecto representa un intento por fortalecer las capacidades de la Armada en un contexto de desafíos y tensiones geopolíticas.

Como cuarto actor en las relaciones bilaterales y logros en acuerdos técnico-militares en el ámbito naval de Venezuela, se encuentra la República Islámica de Irán. Este país ha optado por usar herramientas no coercitivas como parte de su política exterior, buscando ampliar su poder blando (*soft power*) en América Latina, y principalmente en Venezuela. A través de esta estrategia, Irán pretende promover sus tradiciones, valores y cultura, así como una narrativa que desafía la cultura occidental, la democracia como sistema de gobierno y el orden internacional establecido (Cardozo, 2023b).

Las relaciones diplomáticas entre Irán y Venezuela han experimentado una evolución significativa en los últimos años, caracterizada por un fortalecimiento de los lazos bilaterales en diversas esferas. Ambos países han consolidado una alianza estratégica basada en intereses comunes, visiones compartidas y desafíos similares, lo que ha llevado a un incremento en el comercio bilateral y a la expansión de la cooperación en sectores clave como energía, petróleo, tecnología, salud y defensa. Para el año 2018, "Venezuela e Irán han firmado más de 100 acuerdos de cooperación" (Álvarez, 2018, pp. 169-170).

Los dos países, ambos miembros fundadores de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), han consolidado una alianza diplomática que data de antes de la Revolución Islámica de 1979, con Venezuela como uno de los primeros países en reconocer al nuevo gobierno iraní (Ellner, 2010). Desde entonces, Venezuela ha aprovechado el fortalecimiento de las relaciones con Irán para obtener acuerdos en materia de cooperación militar, permitiéndole la modernización de su poderío naval. Un ejemplo de esto es "la compra de misiles antibuque AGM-84, AGM-65G de fabricación americana" (Infobae, 9 de octubre de 2021).

La cooperación militar entre Venezuela e Irán ha generado preocupación y debate a nivel internacional. La adquisición de misiles antibuque de alta tecnología por parte de Venezuela, provenientes de fabricantes estadounidenses, ha sido objeto de escrutinio y críticas por parte de diversos actores políticos y analistas. Esta colaboración militar no solo implica una modernización de las capacidades defensivas de Venezuela, sino que también plantea interrogantes sobre las implicaciones geopolíticas y estratégicas en la región.

**Tabla 1.** Ventas de equipo militar de China, España e Irán a Venezuela (2005-2021)

País proveedor	Cantidad de equipos	Año de petición	Año de entrega
China	40 vehículos infantería VN-1 2012	2012	10 en 2014
	25 carros ligeros VN-16	2012	10 en 2014, 15 en 2015
España	4 patrulleras oceánicas tipo Avante 2200	2005	2011-2013
Irán	Misiles antibuque AGM-84, AGM-65G		2021

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Esteban (2015), Hernández (2017) e Infobae (2021)

### Intereses marítimos de la República de Colombia

Actualmente, Colombia posee fronteras marítimas con nueve países, y el 44,8 % de su territorio corresponde a los océanos (mar Caribe, 28,46 %, y océano Pacífico, 16,40 %), lo que representa un total de 928 660 km² de superficie marítima. Además, el país cuenta con alrededor de 100 islas, 17 cayos, 42 bahías, 5 golfos, áreas coralinas, arrecifes coralinos y manglares, tres Reservas de Biosfera, 35 Áreas Marinas Protegidas, una Zona Marina Especialmente Sensible y 9 Zonas Portuarias. A su vez, la Dirección General Marítima (DIMAR, 2024) plantea que todas las actividades marítimas y conexas representan un 5,6 % del producto interno bruto (PIB) del país.

Es importante mencionar que, gracias a la cultura naval militar, Colombia ha logrado instituir el término de *interés marítimo nacional*, el cual ha ido permeando poco a poco los estamentos civiles del Estado y el sector privado, consiguiendo que sean vistos estratégicamente como parte de los intereses nacionales o los elementos esenciales de la Nación. Por esta razón, en la Política Nacional del Océano y Espacios Costeros del 2017 (PENOECE), diseñada, estructurada y socializada por la Comisión Colombiana del Océano, se define el interés marítimo nacional como “las aspiraciones del Estado relacionadas con el conjunto de beneficios de carácter político, económico, social, ambiental y militar que puede ofrecer el aprovechamiento y uso del mar en todas las actividades relacionadas con el territorio marítimo nacional” (Comisión Colombiana del Océano, 2017, p. 65, como se citó en Rivera-Páez et al., 2018).

Ahora bien, Ramírez et al. (2021), respecto al interés marítimo, lo clasifica por áreas temáticas, que enumera de la siguiente manera:

1. Talento Humano y Comunidad Marítima
2. Soberanía e Integridad del Territorio Nacional



3. Infraestructura para el Aseguramiento, la Integridad, el Orden Marítimo y el Estado de Derecho en el Mar
4. Seguridad Integral Marítima y Fluvial (SIMF)
5. Transporte y Comercio Marítimo
6. Turismo Marítimo y Recreación
7. Industria Naval y Marítima
8. Minería Marina y Submarina
9. Pesca y Acuicultura
10. Conectividad por el Mar
11. Salud Pública y Bioseguridad Marina
12. Ordenamiento Marino-Costero
13. Gobernanza Oceánica
14. Recursos Ambientales Marino-Costeros
15. Cultura Marítima
16. Educación Marítima
17. Investigación Científica, Tecnológica y de Innovación
18. Patrimonio Cultural Sumergido

Con base en lo planteado por Till (2007), se puede sustentar que el mar es un recurso fundamental para los intereses de un Estado:

El mar siempre ha sido un factor central en el desarrollo humano, como fuente de recursos y como medio de transporte, de intercambio de información y de ejercicio de poder. Ha brindado una base fundamental para la prosperidad y la seguridad de la Humanidad. (p. 6)

Para el caso de Colombia, el mar representa casi la mitad de su territorio y alberga una riqueza natural diversa. Sus extensos océanos proporcionan recursos pesqueros vitales, además de ser un reservorio de biodiversidad marina y una fuente potencial de energía renovable a través de la explotación responsable de sus recursos marinos. Esta vasta extensión marítima también ofrece oportunidades para la exploración y explotación de recursos minerales, contribuyendo así al desarrollo económico y a la seguridad energética del país.

Además de ser una fuente de recursos, el mar sirve como un importante medio de transporte e intercambio para Colombia, facilitando el comercio internacional y la conectividad con otras naciones. Sus aguas proporcionan rutas comerciales clave que impulsan el transporte marítimo de mercancías, fortaleciendo la economía nacional y fomentando la integración regional. A través de sus puertos estratégicos en el mar Caribe y el océano Pacífico, Colombia se conecta con el mundo, facilitando el intercambio de bienes y promoviendo el desarrollo económico.

Como se puede evidenciar en la Figura 2, que muestra los principales puertos a nivel regional por índice de tráfico de carga gestionada, se destacan en primer lugar los puertos colombianos de Cartagena, con un índice de 152,9, y Buenaventura, con un índice de 124,4, ubicándose en el puesto 20 del mundo bajo el mismo enfoque. Así, estos dos puertos colombianos se destacan como los más eficientes en la región (Rincón, 2022).

Por otra parte, el mar desempeña un papel decisivo como medio de información y difusión de ideas. Las comunicaciones marítimas, como los cables submarinos y las señales satelitales, son fundamentales para la conectividad global, permitiendo la transmisión rápida y eficiente de datos e información. Esto no solo facilita la coordinación de actividades comerciales y logísticas, sino que también promueve la difusión de conocimientos y la cooperación internacional en áreas como la ciencia, la tecnología y la seguridad marítima.

Nombre del Puerto	País	Puesto	Puntos de índice
Cartagena	Colombia	12	152,9
Buenaventura	Colombia	20	124,4
Coronel	Chile	39	100,2
Imbituba	Brasil	51	83,3
Balboa	Panamá	60	67,8
Posorja	Ecuador	66	61,5
Itapoa	Brasil	72	57,8
Colón	Panamá	73	57,3
Paita	Perú	75	54,7
Altamira	México	85	50,1
Puerto limón	Costa Rica	86	47,8
Manzanillo	México	89	46,7
Lazaro Cardenas	México	92	46
Río de Janeiro	Brasil	93	46
Río Grande	Argentina	97	44,6
Ensenada	México	102	43,6
Veracruz	México	104	43,1
Valparaíso	Chile	108	40,3
Pointe a pitre	Guadalupe	109	40,2
Puerto Quetzal	Guatemala	110	36,4

**Figura 2.** Principales puertos de Latinoamérica por tráfico de contenedores.

Fuente: Analdex (2022).

A su vez, el mar representa un medio de dominio que Colombia debe salvaguardar y proteger. A través de su fuerza naval y la gestión eficiente de sus recursos marítimos, el país ejerce su soberanía sobre sus aguas territoriales y garantiza la seguridad de sus

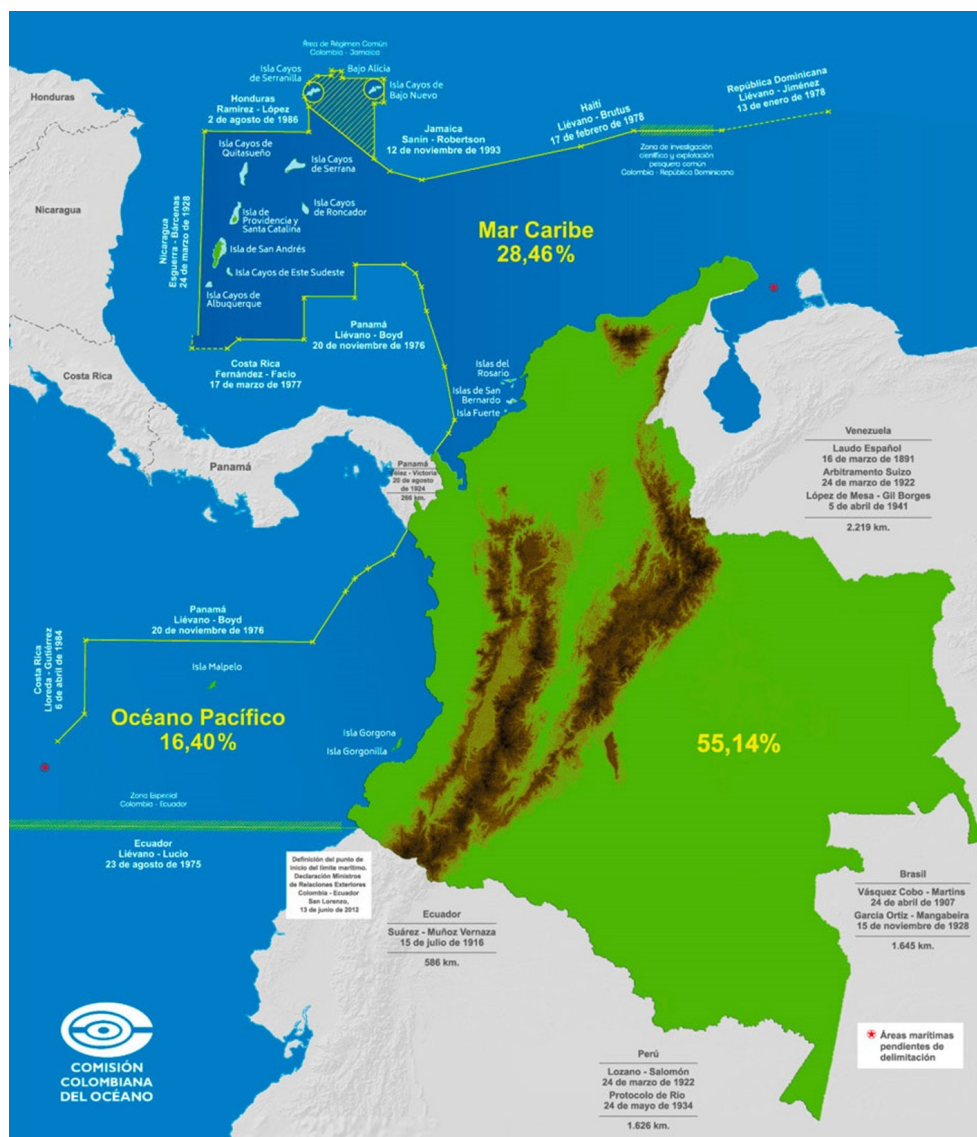
fronteras marítimas. Esto implica la vigilancia activa de actividades ilegales, como la pesca no autorizada, el tráfico de drogas y la piratería, así como la protección del medio ambiente marino contra la contaminación y la degradación. En este sentido, el mar es un espacio estratégico que requiere una gestión integral y sostenible para garantizar su preservación y aprovechamiento adecuado en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Colombia enfrenta actualmente desafíos en materia de defensa debido a las tensiones diplomáticas con Venezuela, en concordancia con la crisis política, el cierre de fronteras y la presencia de grupos armados ilegales en sectores fronterizos. Además, los dos países aún tienen diferendos limítrofes pendientes por resolver, siendo uno de los más importantes los límites marítimos en el mar Caribe. Es posible afirmar que, donde no hay límites definidos, existen intereses nacionales en juego.

En este contexto, es relevante señalar que, tras el análisis de los acuerdos de cooperación técnico-militar suscritos por con Rusia, China, España e Irán, es evidente que Venezuela está adquiriendo equipos y armamento naval de manera secuencial, lo que le permite proyectarse a mediano plazo como una potencia regional en materia naval. Por lo tanto, la inexistencia de límites marítimos definidos entre Colombia y Venezuela podría desencadenar una escalada de tensiones y conflictos potenciales.

La ausencia de claridad sobre los límites territoriales en el mar crea un ambiente propicio para disputas y malentendidos, como se presentó con la cesión de los islotes de Los Monjes (Figura 3) a Venezuela, mediante nota diplomática de 1952 en la cual Colombia desistía de cualquier reclamación sobre su soberanía. A la fecha, el Consejo de Estado, mediante sentencia del 22 de octubre de 1992, "rechaza las excepciones de falta de competencia y cosa juzgada, declarando la nulidad de la Nota Diplomática GM-542 de 22 de noviembre de 1952 sobre la cesión de Los Monjes a Venezuela" (Gaviria, 2022). Todo esto parece confirmar que Colombia ha entendido la importancia estratégica de defender su soberanía acorde al derecho internacional, con el fin de preservar sus intereses nacionales que son propicios para la supervivencia del Estado, toda vez que representan áreas ricas en recursos naturales como la pesca, la exploración petrolera y el transporte marítimo.

Sin una delimitación clara, existe el riesgo de que ambas naciones busquen afirmar sus intereses de manera unilateral, especialmente en el contexto de la legislación marítima emanada de la Tercera Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar) de 1982. Esta convención, orientada a la regulación normativa de la territorialización y aprovechamiento de los mares, establece en el numeral 3.º del artículo 121 sobre el Régimen de las Islas: "Las rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propia no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental" (Vega et al., 2018). Por el contrario, las formaciones naturales de tierra en el mar que cumplan con características como ser aptas para albergar la habitación humana y sustentar una vida económica propia, se proyectarían derechos marítimos más allá de las 12 millas náuticas, como sería el caso y la importancia de las islas de Los Monjes.



**Figura 3.** Área marítima pendiente de delimitación entre Colombia y Venezuela.

Fuente: Comisión Colombiana del Océano.

De esta manera, se ratifica que las evidentes pretensiones de Colombia y Venezuela podrían dar lugar a incidentes diplomáticos o incluso a confrontaciones bélicas directas, bajo la influencia de potencias extranjeras con intereses en la región. Además, la incertidumbre sobre los límites marítimos podría dificultar la cooperación en temas de seguridad y protección ambiental en las zonas costeras compartidas.

## Estrategias basadas en el potencial geopolítico de Colombia

La geopolítica es el estudio de las relaciones entre el espacio geográfico, los recursos naturales y las acciones políticas. El término fue acuñado en 1916 por el politólogo y político sueco Rudolf Kjellén, para quien dicha disciplina era una de las cinco ramas que componen el Estado, y la definió como “la influencia de los factores geográficos, en la más amplia acepción de la palabra, en el desarrollo político en la vida de los pueblos y Estados” (Cuéllar, 2012, p. 62). Por su parte, Friedrich Ratzel define la geopolítica como:

La ciencia que establece que las características y condiciones geográficas y, muy especialmente, los grandes espacios, desempeñan un papel decisivo en la vida de los Estados, y que el individuo y la sociedad humana dependen del suelo en que viven, estando su destino determinado por las leyes de la geografía. Proporcionando al conductor político el sentido geográfico necesario para gobernar. (Rosales, 2005, p. 28)

Ahora bien, según Grautoff y Chavarro (2009):

La geopolítica parte del hecho de que esta es una ciencia que estudia cómo un país tiene la capacidad de influenciar y no dejarse influenciar de otros Estados. Su acervo se sustenta en el uso de la historia, geografía, política y estrategia, tiene como objetivo entregar a los formuladores de política pública herramientas que permitan establecer la forma de alcanzar los objetivos de interés nacional, planteados por el estadista según el sentir de la nación. (p. 22)

Por lo anterior, es acertado precisar que el potencial geopolítico amplía esta noción al destacar cómo la comprensión profunda de los factores geográficos y estratégicos puede permitir a un país aprovechar al máximo sus recursos y ubicación para alcanzar sus objetivos nacionales en el escenario global. Para Montero (2021, p. 40), el potencial geopolítico se expresa a través de la ecuación “PG = Tamaño + Posición (continental y marítima) + Forma + Clima + Recursos”. El potencial geopolítico de Colombia, según la teoría de Moncada (2021) (Tabla 2), radica en su ubicación estratégica en América del Sur, su diversidad geográfica y sus recursos naturales.

**Tabla 2.** Ponderación general del potencial geopolítico del Estado Colombiano

Tamaño	P	Posición continental	P	Posición mar	P	Forma	P	Clima	P	Recursos	P
Grande	5	Central-fuerte	5	Más de un litoral	5	Compacta	5	Sí	3	Sí	3

P: ponderación.

Fuente: Elaboración propia con base en Montero (2021)

Colombia posee costas en dos océanos (bioceánico), lo que le brinda acceso a importantes rutas comerciales marítimas. Además, su territorio incluye una variedad de climas y ecosistemas, desde selvas tropicales hasta montañas, lo que permite una producción variada en el sector primario y le otorga una riqueza natural significativa. El país

también cuenta con importantes reservas de recursos naturales convencionales y estratégicos, que potencian su relevancia geopolítica en la región.

Este potencial se traduce en la capacidad de Colombia para establecer relaciones diplomáticas y comerciales con una amplia gama de países, así como en su capacidad para influir en la política regional y global. Sin embargo, el desafío radica en la voluntad del país para aprovechar plenamente este potencial mediante políticas efectivas que promuevan el desarrollo sostenible, la estabilidad política y la cooperación internacional.

El término *diplomacia* es definido por la Real Academia Española (RAE) como: "1.f. Rama de la política que se ocupa del estudio de las relaciones internacionales. 2.f. Conjunto de los procedimientos que regulan las relaciones entre los Estados. 3.f. Servicio de los Estados en sus relaciones internacionales" (RAE, 2023b). Por su parte, el *Diccionario del español jurídico* la define como el "conjunto de acciones mediante las que un Estado pone en práctica su política exterior" (RAE, 2023a). De ahí que Colombia contemple en su política exterior la promoción de las relaciones bilaterales con países que no han recibido suficiente atención hasta ahora, explorando nuevas estrategias para mejorar el acercamiento político y crear más oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico. Además, se seguirán fortaleciendo los lazos con los socios tradicionales y estratégicos del país (Cancillería, 2023).

Lo anterior nos permite afirmar que Colombia optará por aplicar el concepto de mirar a sus semejantes (*respice similia*), en busca de retomar un liderazgo regional, fortalecer la cooperación en seguridad y el comercio en el Caribe. Esto se ha materializado en la intención de restablecer las relaciones diplomáticas con Venezuela, donde ya se han obtenido resultados positivos, como lo refleja el hecho de que "los mandatarios transmitieron su intención de abrir total y definitivamente la frontera con el fin de incrementar el comercio" (Pastrana, 2022, p. 120).

Frente al realismo político y las complejidades del escenario actual, Colombia se enfrenta a desafíos significativos en sus relaciones diplomáticas con la República Bolivariana de Venezuela, que durante el gobierno de Chávez se caracterizaron por la práctica de ejercicios militares disuasivos en zonas de frontera. Por otra parte, el hoy diputado de la Asamblea Nacional de Venezuela Diosdado Cabello ha demostrado en diferentes ocasiones una narrativa provocadora, y junto al actual mandatario venezolano han llevado a cabo ejercicios militares en los que "las Fuerzas Armadas venezolanas participaron en los Juegos Militares Internacionales de Rusia 2019, junto con China y Rusia" (*Diálogo Américas*, 2021). Estos juegos han incluido intercambios navales de cooperación técnico-militar con la participación de Moscú (SWI, 7 de julio de 2024), Irán y Beijing (*Deutsche Welle*, 23 de septiembre de 2018).

Ante esta situación, es imprescindible la adopción de una política exterior basada en la diplomacia, la cooperación y la búsqueda de soluciones pacíficas, emergiendo como la

opción más adecuada para abordar las tensiones y construir una relación bilateral más sólida y estable.

En segundo lugar, para Colombia la inversión en infraestructura portuaria interoceánica se convierte en una auténtica estrategia que permitiría la interconexión a nivel global, aprovechando las plataformas portuarias de Tumaco, Buenaventura, Bahía Málaga, Santa Marta y Barranquilla; acompañado de estrategias de inversión para la reconexión vial de país incluida la infraestructura ferroviaria. Lo anterior le permitirá explotar totalmente sus fuentes de poder geopolítico como lo son: ubicación geográfica ser un país bioceánico, recursos naturales, recursos submarinos, clima con diversidad de pisos térmicos propicio para la producción agrícola.

Un buen desarrollo le permitirá a Colombia construir un poder económico sólido y competitivo, suficiente para incrementar su inversión en seguridad y defensa. Esto se traducirá en el desarrollo de capacidades estratégicas de disuasión y en la suscripción de acuerdos de cooperación militar para la adquisición de armamento y la transferencia de tecnología de última generación (como sistemas de defensa antiaérea, plataformas de guerra electrónica, sistemas de comunicación para la interoperabilidad conjunta, y el desarrollo de sistemas autónomos, entre otros). Estos avances contribuirán al desarrollo científico-tecnológico del país y a la salvaguarda de los intereses nacionales, así como a la protección de los objetivos estratégicos vitales para la supervivencia del Estado.

El tercer potencial geopolítico que Colombia debe saber gestionar estratégicamente es su riqueza hidrográfica. Colombia posee el

50 % de los páramos del mundo, glaciares como los de la Sierra Nevada de Santa Marta y bosques altoandinos en la cordillera de los Andes, que proveen de agua a cerca de 75 millones de personas. Son escenarios de vida que todos los colombianos debemos proteger. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2021)

La fortaleza de su hidrografía hace posible que Colombia se posicione como una potencia energética, alcanzando la generación de energía hidráulica suficiente para el sustento de su población y consolidando la comercialización de este servicio en la región suramericana y el Caribe. Todo ello debe alinearse con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

## **Fortalecimiento de las alianzas de Colombia a nivel regional y global**

Colombia debe retomar la ruta del multilateralismo orientado hacia el mundo (*respi-ce omnia*), robusteciendo la cooperación en integración con la Comunidad del Caribe (Caricom), integrada por "Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San



Vicente y Las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago" (Cancillería, s.f.), con la convicción de posicionar al país como un actor relevante en el Caribe. Así mismo, es trascendente mencionar la ratificación de las relaciones diplomáticas entre Colombia y la República Popular China el pasado 25 de octubre de 2023, donde se pactaron "compromisos bilaterales que fueron materializados en 12 acuerdos de cooperación que anunciaron ambos países contemplando alianzas en materia económica, de inversión, comercial, tecnológica, ambiental, científica, educativa y cultural" (Semana, 25 de octubre de 2023).

Sumado a lo anterior, y de igual relevancia, es prudente recordar la participación de Colombia en organizaciones como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), de la cual es socio global. Esta relación con la OTAN no solo fortalece la posición geopolítica de Colombia, sino que también abre la puerta a oportunidades de cooperación en áreas de seguridad y defensa. A través de esta alianza, Colombia puede beneficiarse de intercambios de conocimiento, entrenamiento militar avanzado y acceso a tecnología de punta, lo que contribuye a la modernización de sus Fuerzas Armadas.

Además, la colaboración con la OTAN refuerza el compromiso de Colombia con la estabilidad y la paz internacionales, permitiéndole participar activamente en misiones de paz y en la lucha contra amenazas globales como el terrorismo y el narcotráfico. Este vínculo estratégico resalta la importancia de la inserción de Colombia en el ámbito internacional y su capacidad para contribuir significativamente a la seguridad y el desarrollo globales.

Así mismo, se debe mantener la adhesión a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), dado que esta membresía ofrece múltiples beneficios estratégicos para el país. Según Rueda-Florentino y Pereira (2019, p. 119), los principales intereses de Colombia en la OCDE son: 1) lograr un liderazgo regional, posicionándose como un referente en América Latina en términos de políticas públicas y desarrollo económico; 2) obtener una mayor oferta de cooperación y promover un entorno seguro en su vecindario, facilitando alianzas y colaboraciones que benefician la estabilidad y el progreso regional; 3) reforzar las estrategias de desarrollo nacional, aprovechando las mejores prácticas y recomendaciones de la OCDE para implementar políticas efectivas en áreas clave como educación, salud y gobernanza; y 4) atraer inversión extranjera, creando un clima de confianza y transparencia que haga de Colombia un destino atractivo para inversionistas internacionales.

La continua participación en la OCDE permite a Colombia integrarse a un selecto grupo de países que comparten compromisos con el desarrollo sostenible, la innovación y la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, al tiempo que fortalece su presencia y voz en el escenario global.

Finalmente, el país debe combinar en la práctica los principios doctrinales de *respi-ce polum*, *respi-ce similia* y *respi-ce omnia*, orientando siempre sus acciones a favorecer



los intereses nacionales. Algunos ejemplos de estos intereses son el desarrollo de infraestructura portuaria en la costa pacífica, el establecimiento de una red ferroviaria que impulse el desarrollo de las regiones ganaderas y agrícolas más apartadas del Estado, la evolución hacia una transición energética amigable con el medio ambiente a mediano plazo (energía fotovoltaica, eólica, hidráulica, etc.), y el sostenimiento de unas Fuerzas Militares robustas como factor de disuasión en el ámbito regional.

## Conclusiones

Venezuela, a través de su potencial económico basado en la explotación y comercialización de hidrocarburos, ha buscado cumplir con sus objetivos estratégicos de fortalecer sus Fuerzas Militares, en particular la Armada Bolivariana, mediante la celebración de acuerdos de cooperación técnico-militar bilateral en el ámbito naval con potencias internacionales como Rusia, China, España e Irán. Estas alianzas estratégicas han evolucionado a lo largo del tiempo y han impactado en la dinámica geopolítica de la región, especialmente en relación con Colombia.

Es evidente que esta estrategia forma parte de un esfuerzo más amplio, liderado por China, para reducir la dependencia de los socios tradicionales de Estados Unidos, impulsar el multilateralismo y contrarrestar su posición dominante, en este caso, en el Caribe y América del Sur. Venezuela ha buscado robustecer su capacidad naval mediante la adquisición de equipos, armamento y la transferencia de tecnologías de estas potencias, lo que podría tener implicaciones en la seguridad regional, especialmente en el mar Caribe, donde aún existen disputas limítrofes pendientes entre las dos naciones.

Desde el punto de vista geoestratégico, Colombia debe elaborar análisis prospectivos de los posibles escenarios que se puedan presentar a largo plazo. En un contexto global cada vez más competitivo, el atractivo medioambiental del país está llamando la atención de ciertas potencias, lo que podría desencadenar diversos escenarios que impacten su seguridad, defensa, economía y soberanía. Además, es crítico considerar cómo los cambios en el clima y la geografía pueden afectar la dinámica geopolítica regional y global. Un ejemplo es el caso de países de América, Europa y África que están sufriendo un fuerte flagelo social debido al desabastecimiento de agua potable. Según cifras del 2020 presentadas por el Ecological Threat Register (como se citó en Chevalier, 2022), "cerca de 2600 millones de personas en todo el mundo viven en países expuestos a niveles altos y extremos de estrés hídrico. En 2040, esta cifra podría aumentar hasta los 5400 millones".

Esto sugiere que el Estado colombiano debe prepararse para enfrentar posibles desafíos y aprovechar oportunidades emergentes. En este sentido, la planificación estratégica a largo plazo se convierte en una herramienta indispensable para garantizar

la seguridad y el desarrollo sostenible de Colombia en un mundo en constante cambio. La respuesta de Colombia a estos desafíos es adoptar una estrategia basada en la diplomacia, la cooperación, el desarrollo de infraestructura portuaria interoceánica y la gestión medioambiental. Esta estrategia busca no solo fortalecer los lazos diplomáticos con otras naciones, sino también fomentar la cooperación regional y global en temas medioambientales y de seguridad.

La inversión en infraestructura portuaria interoceánica se destaca como un elemento clave para impulsar el comercio y la conectividad del país con mercados internacionales estratégicos. Además, esta infraestructura no solo dinamiza la economía nacional, sino que también refuerza la capacidad de Colombia para proteger y promover sus intereses nacionales en un escenario geopolítico cada vez más complejo y con tendencia multipolar.

En última instancia, esta estrategia busca posicionar a Colombia como un actor relevante y proactivo en el ámbito internacional, capaz de enfrentar los desafíos del siglo XXI con visión y determinación.

Finalmente, el fortalecimiento de las alianzas de Colombia a nivel regional y global es esencial para su desarrollo y posicionamiento en la comunidad internacional. La adopción de una política multilateralista, ejemplificada por la integración con la Comunidad del Caribe (Caricom), subraya el compromiso de Colombia por convertirse en un actor significativo en el Caribe y promover la cooperación regional. Asimismo, la reciente ratificación de las relaciones diplomáticas con la República Popular China y los acuerdos bilaterales alcanzados en diversas áreas destacan la importancia de diversificar y profundizar las relaciones internacionales del país.

La participación activa de Colombia en la OTAN como socio global refuerza su capacidad para contribuir a la seguridad internacional y beneficiarse de la cooperación en defensa y tecnología. Esta alianza estratégica no solo moderniza las Fuerzas Armadas colombianas, sino que también posiciona al país como un defensor de la paz y la estabilidad global.

### **Agradecimientos**

El autor desea agradecer al Ejército Nacional de Colombia por su apoyo en la realización de este artículo.

### **Declaración de divulgación**

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

### **Financiamiento**

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

## Autor

**David Vargas Losada.** Mayor del Ejército Nacional de Colombia. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia. Especialista en Administración de Recursos Militares para la Defensa Nacional, Centro de Educación Militar; y Especialista en Gerencia Logística, Escuela Logística del Ejército Nacional.

<https://orcid.org/0009-0006-7767-6748> -

Contacto: david.vargaslo@buzonejercito.mil.co

## Referencias

- Álvarez Cabello, P. (2018). El tercermundismo como doctrina política internacional en el acercamiento de Irán a Venezuela. *Oasis*, 27, 169-190.
- Anal dex. (2022, agosto). *Informe sobre el desempeño portuario de contenedores en América Latina*. <https://tinyurl.com/2b8b77cc>
- Cancillería de la República de Colombia. (2023). Política exterior. <https://www.cancilleria.gov.co/international>
- Cancillería de la República de Colombia. (s. f.). La Comunidad del Caribe (Caricom). Consultado el 15 de julio de 2024. <https://tinyurl.com/29pjwjt看>
- Cardozo Uzcátegui, A. (2022). La llegada de Rusia a Latinoamérica en el siglo XXI: El triángulo Venezuela, Bolivia y Nicaragua. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 22(2).
- Cardozo, R. (2023a, 14 de marzo). El compromiso militar entre Rusia y Venezuela. *Deutsche Welle*. <https://tinyurl.com/ypuur5dv>
- Cardozo, R. (2023b, 20 de junio). La “cristalización” de la alianza entre Irán y Venezuela. *Deutsche Welle*. <https://tinyurl.com/22z8uf6l>
- Chevalier, S. (2022, 22 de marzo). Infografía: ¿Qué países corren mayor riesgo de quedarse sin agua? *Statista Daily Data*. <https://tinyurl.com/2cjey2um>
- Cuéllar, R. (2012). Geopolítica. Origen del concepto y su evolución. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 113, 59-80.
- Deutsche Welle (DW). (2018, 23 de septiembre). Buque hospital chino llega a Venezuela. <https://tinyurl.com/28udzyzc>
- Diálogo Américas. (2021, 11 de junio). Irán y Venezuela: Una asociación estratégica. <https://tinyurl.com/2avufomw>
- DIMAR. (2024). *Impacto de actividades marítimas y conexas en el PIB*. <https://tinyurl.com/2624ovyx>
- Ding, D., & Mano, R. (2021). *¿Qué implica el reequilibramiento de China para América Latina?* [informe]. Fondo Monetario Internacional. <https://tinyurl.com/29zzcucy>
- Embajada de la Federación de Rusia en la República Bolivariana de Venezuela. (s.f.). Reseña de relaciones ruso-venezolanas. Consultado el 14 de julio de 2024. <https://tinyurl.com/22shd7je>
- Escobar, A. F. M. (2016). Crisis de los misiles de 1962: Génesis de los cambios en las determinaciones en el Sistema Internacional. *Perspectivas en Inteligencia*, 8(17), artículo 17.
- Esperanza, C. de. (2019, 10 de marzo). China en América Latina: ¿el inicio de una nueva Guerra Fría? *El Orden Mundial*. <https://tinyurl.com/y5fazgju>
- Esteban, M. (2015, 21 de octubre). *China en América Latina: Repercusiones para España*. Real Instituto Elcano. <https://tinyurl.com/2y4m6yv3>

- Gaviria Liévano, E. (2022). El archipiélago de Los Monjes y las relaciones diplomáticas con Venezuela: Historia de una cesión territorial cuyas consecuencias siguen vigentes. *Credencial Historia*, 124. <https://tinyurl.com/2a2o3fnn>
- Gioffreda, C. (2019). La estación espacial china y su incidencia en la defensa nacional argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 14(2), 179-200. <https://doi.org/10.18359/ries.3920>
- Grautoff, M., & Chavarro, F. (2009). Geopolítica, poder y capacidad nacional: Una aproximación econométrica. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 7(10), 13-49.
- Hernández, C. (2017, 15 de junio). Venezuela dotará de misiles antibuque C802A a sus Avante 2200. *Infodefensa*. <https://tinyurl.com/24btlohq>
- Hernández, C. (2021, 20 de marzo). Los buques Avante 2200 y 1400, los patrulleros oceánicos de la Armada de Venezuela. *Infodefensa*. <https://tinyurl.com/2asbmrnb>
- Hernández, C. (2022, 3 de agosto). La Armada de Venezuela estrecha vínculos con Rusia. *Infodefensa*. <https://tinyurl.com/2am6l6hc>
- Infobae. (2021, 9 de octubre). Régimen de Maduro adquirió misiles provenientes de Irán y habría espiado a Duque. <https://tinyurl.com/23h25324>
- López Zea, L., & Zea Prado, I. (2010). Los tres pilares de Rusia en América Latina (después de la Guerra Fría). *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 108. <https://tinyurl.com/237lcsuv>
- Merino, Á. (2022, 17 de marzo). El mapa del petróleo y el gas en Venezuela. *El Orden Mundial*. <https://tinyurl.com/2atasc9gs>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2021, 11 de diciembre). "Tenemos el 50 % de los páramos del mundo": Ministro de Ambiente en el Día de las Montañas. <https://tinyurl.com/28bhckwk>
- Montero, L. (2021). Estado y Poder, Una apreciación teórica a la acción estratégica del Estado. *Escenarios Actuales*, 26(2). <https://tinyurl.com/2c8v46w7>
- Pastrana Buelvas, E. (2022). Las relaciones entre Colombia y Cuba: Retos y perspectivas de las relaciones bilaterales de cara a la presidencia de Gustavo Petro. *Revista de Relaciones Internacionales*, 56, 112-141.
- Ramírez, F., Pedroza, W., & Forero, J. (2021, 26 de julio). *Intereses marítimos de Colombia*. Comisión Colombiana del Océano. <https://cco.gov.co/intereses-maritimos-de-colombia/>
- Real Academia Española (RAE). (2023a). Diplomacia. En *Diccionario panhispánico del español jurídico*. <https://dpej.rae.es/lema/diplomacia>
- Real Academia Española (RAE). (2023b). Diplomacia. En *Diccionario de la lengua española* (edición del tricentenario). <https://dle.rae.es/diplomacia>
- Rincón, N. (2022, 23 de agosto). *Informe sobre el desempeño portuario de contenedores en América Latina*. Analdex. <https://tinyurl.com/2b8b77cc>
- Rivera-Páez, S., Uribe-Cáceres, S., & Rodríguez-Ruiz, H. M. (2018). Genealogía de los intereses marítimos. En S. Rivera-Páez (Ed.), *Intereses de Colombia en el Mar: Reflexiones para la construcción del país marítimo*. Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9789585652873>
- Roa, M. M. (2023, 24 de febrero). *Los países más sancionados del mundo*. Statista.
- Rodríguez, P. (2019). Rusia y Venezuela: La alianza geopolítica que preocupa a Estados Unidos. *Boletín IEEE*, 14, 560-573.
- Romero, F. (2021). La alianza Rusia-Venezuela durante el siglo XXI: consideraciones en torno a la cuestión militar. *Revista de Relaciones Internacionales*, 229, 229-264.
- Rosales Ariza, G. (2005). Geopolítica y geoestrategia liderazgo y poder. En A. Botero Franco (Ed.), *Ensayos*. Publicaciones y Comunicaciones UMNG.

- Rueda-Florentino, M., & Pereira, J. F. O. (2019). Colombia y su proyección internacional: ¿cómo entender su reciente adhesión a organizaciones internacionales en un escenario de crisis del multilateralismo? *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, 15, artículo 15. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n15.74667>
- Semana. (2023, 25 de octubre). Terminó reunión entre el presidente Gustavo Petro y su homólogo chino, Xi Jinping: estos fueron los temas clave. <https://tinyurl.com/ykrhbatf>
- SWI. (2024, 7 de julio). Buques rusos dejan Venezuela después de cuatro días de "cooperación técnico-militar". <https://tinyurl.com/2amv3p36>
- Till, G. (2007). *Poder marítimo: una guía para el siglo XXI*.
- Vardar, S. (2023, 24 de octubre). China construye en Perú un puerto a su medida [video]. *Deutsche Welle*. <https://tinyurl.com/22gtze2j>

# Implementación de la seguridad humana en la lucha contra el narcotráfico en Colombia

Implementing human security in the fight against drug trafficking in Colombia

DOI: <https://doi.org/10.25062/1900-8325.1098>

Juan David Mora Peña 

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

Mateo Rubiano Giraldo 

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

Tito Saúl Pinilla Pinilla 

Universidad Militar Nueva Granada, Colombia

## Resumen

Con la llegada de Gustavo Petro a la Presidencia de la República de Colombia, se inició un proceso de transformación del enfoque de seguridad basado en el concepto de seguridad humana. Este artículo analiza el impacto y las posibles consecuencias de este cambio de enfoque en la lucha contra el narcotráfico en el país. Para ello, se presenta el concepto de seguridad humana, se analiza su interpretación en el actual gobierno a partir del plan de gobierno y de algunos discursos del comienzo del actual periodo presidencial, así como su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo. Luego, se evalúan las amenazas del narcotráfico en los siete ámbitos de la seguridad humana. Como conclusión, se resalta que el nuevo modelo permite abordar la multidimensionalidad de las amenazas del narcotráfico en la población colombiana, aunque se requiere ajustar los antiguos métodos de combate desde nuevas perspectivas efectivas.

**Palabras Clave:** Fuerzas Militares; narcotráfico; paz; política pública; seguridad humana

With the arrival of Gustavo Petro to the Presidency of the Republic of Colombia, a process of transformation of the security approach based on the concept of human security began. This article analyzes the impact and possible consequences of this change of approach in the fight against drug trafficking in the country. To this end, the concept of human security is presented, its interpretation in the current government is analyzed based on the government plan and some speeches at the beginning of the current presidential term, as well as its inclusion in the National Development Plan. Then, the threats posed by drug trafficking in the seven areas of human security are evaluated. As a conclusion, it is highlighted that the new model allows addressing the multidimensionality of drug trafficking threats in the Colombian population, although it is necessary to adjust the old methods of combat from new effective perspectives.

**Key words:** drug trafficking; human security; military forces; peace; public policy

## Abstract

Artículo de reflexión

Recibido: 24 de abril de 2023 • Aceptado: 9 de junio de 2024

Contacto: Juan David Mora Peña  [juand.mora@unimilitar.edu.co](mailto:juand.mora@unimilitar.edu.co)



## Introducción

A lo largo de la historia de los conflictos armados, se observa una evolución en los sujetos, causas, métodos de combate y razones de la guerra. Esta evolución también ha impactado a América Latina, donde los ejércitos, a pesar de su pequeño tamaño, han tenido que salvaguardar territorios tan amplios como el colombiano. Sin embargo, contrariamente a lo que podría pensarse, estos ejércitos han tenido una limitada proyección internacional, enfocándose, especialmente tras la Segunda Guerra Mundial, en la reducción de la violencia interna y en el control de los actores que subvertían el monopolio de la fuerza del Estado.

Colombia siguió este lineamiento histórico latinoamericano; sin embargo, su conflicto interno ha perdurado excesivamente debido a diversas circunstancias particulares, especialmente el narcotráfico y el auge del crimen organizado transnacional asociado a este mercado. La droga, en consecuencia, impidió una transición adecuada de la guerra revolucionaria, ampliamente surgida y ya superada en otros espacios de América Latina, hacia la paz y la estabilización.

Para contrarrestar la cadena de valor del narcotráfico, se han formulado decenas de políticas públicas enmarcadas en el concepto de *seguridad nacional*, dado que esta economía ilegal es la principal impulsora y perpetuadora de la guerra en las regiones periféricas del país. Esta lucha ha estado marcada eminentemente por el uso de las capacidades militares de las Fuerzas Armadas de Colombia, y evaluada por su efectividad contra el fenómeno. Sin embargo, estos esfuerzos, encuadrados desde lo militar, han despertado un acalorado debate político sobre la ineficacia de estas estrategias, lo que ha generado una visión alternativa sobre cómo debería afrontarse una amenaza multidimensional como el narcotráfico.

Desde el 19 de junio de 2022, cuando Gustavo Petro Urrego fue elegido presidente de la República, se ha expresado tajantemente la necesidad de un nuevo modelo de lucha contra el narcotráfico, proponiendo la implementación de un nuevo enfoque de seguridad denominado *seguridad humana* como una posible solución. Este concepto, formulado por primera vez en el *Informe de desarrollo humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994), es la bandera bajo la cual el nuevo gobierno ha formulado su estrategia para mitigar el narcotráfico.

Así, este artículo busca analizar las implicaciones de la implementación del enfoque de seguridad humana en la lucha contra el narcotráfico durante el gobierno de Gustavo Petro. Para ello, se lleva a cabo un análisis deductivo de la seguridad y el narcotráfico, utilizando fuentes oficiales, prensa y análisis científico. Para esto, 1) se analiza la evolución de los enfoques de seguridad hasta llegar al concepto actual de seguridad humana; 2) se diagnostica cómo Gustavo Petro identifica y aplica este enfoque con base en su plan

de gobierno y algunos discursos realizados al comienzo de su mandato; 3) se revisan las implicaciones del narcotráfico en las diversas categorías de la seguridad humana; 4) se exploran las posibles proyecciones en la lucha contra el narcotráfico en el marco de la seguridad humana, y 5) se presentan unas conclusiones que sintetizan los hallazgos del análisis.

## El concepto de seguridad humana desde la perspectiva internacional

El concepto de seguridad es, en sí mismo, difícil de definir de manera exacta, ya que está basado en diversas condiciones técnicas, físicas, políticas o culturales, lo que produce una definición diferente dependiendo del énfasis que se haga en cada uno de estos aspectos. A lo largo de los siglos, el concepto ha variado enormemente. Antes de la Primera Guerra Mundial, la seguridad se basaba principalmente en la protección unilateral de las fronteras y la integridad territorial del Estado. Este enfoque conllevaba una competencia entre Estados, que utilizaban la guerra como medio para aumentar su poder político mediante la conquista territorial.

Sin embargo, con la llegada de la Gran Guerra, surgió una nueva fórmula de seguridad internacional denominada "seguridad colectiva", que sentó las bases para lo que posteriormente se conocería como *seguridad nacional*. La idea de seguridad colectiva está directamente relacionada con la paz perpetua kantiana y dio paso a la creación de la Sociedad de las Naciones, una organización dedicada a garantizar y sostener la paz entre los Estados. La seguridad colectiva se basaba en los principios máximos de esta organización. De acuerdo con Kissinger (2014):

La Sociedad de Naciones, en cambio, fue fundada sobre un principio moral: la oposición universal a la agresión militar como tal, cualquiera que fuese su origen, su objetivo o su proclamada justificación. No apuntaba a un tema específico, sino a la violación de las normas. Dado que la definición de las normas ha demostrado estar sujeta a interpretaciones divergentes, la operación de la seguridad colectiva es, en ese sentido, impredecible. (p. 269)

En este sentido, la Sociedad de las Naciones buscaba basar la seguridad en un acuerdo internacional, fundamentado principalmente en los catorce puntos del presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson (Kissinger, 2014). No obstante, el concepto de seguridad colectiva no dio los frutos esperados. La falta de voluntad de los Estados, aún influenciados por los conceptos de geopolítica de Ratzel, Kjellen o el mismo Haushofer en Alemania, debilitó la idea de la paz que la Sociedad de las Naciones intentaba consolidar. El Imperio japonés inició un proceso de expansión en Manchuria, dando el primer golpe a una organización que poco o nada pudo hacer ante el avance nipón en la región. Con el auge del fascismo italiano y el nacionalsocialismo alemán, la seguridad



colectiva se mostró definitivamente insuficiente para mantener el orden internacional que la Sociedad de las Naciones pretendía garantizar.

Al final de la Segunda Guerra Mundial, surgieron nuevas ideas de seguridad vinculadas a un verdadero intento de crear un sistema internacional consolidado con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), especialmente en su carta fundacional, que proscribió la agresión internacional como mecanismo para alcanzar los intereses nacionales de los Estados. En este contexto, George Kennan, en medio de la Guerra Fría, estableció el concepto de seguridad nacional como “la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras” (Laborie, 2011, p. 1). Los Estados, por tanto, utilizaban el poder militar para la defensa de sus intereses y la seguridad nacional, contrarrestando las posibles amenazas que surgieran de conflictos internos o de la fuerza militar de otros Estados.

Sin embargo, los cambios sucedidos a consecuencia de la terminación de la Guerra Fría llevaron al mundo a enfrentar amenazas no imaginadas antes.

La seguridad creada con base en la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, junto con su bagaje normativo, ha logrado que el número de conflictos interestatales disminuya desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial hasta hoy:

Basados en la información cuantitativa disponible, podemos afirmar que el número de conflictos armados de todo tipo disminuyó en el mundo desde el final de la Guerra Fría hasta el año 2005: el número de conflictos armados en general se redujo en 40 % entre 1990 y 2005, el número de guerras interestatales se redujo en 80 % entre 1990 y 2005, y el número de guerras civiles se redujo en 75 % entre 1992 (año hasta el que continuó creciendo) y 2005. (Kahhat & Pérez, 2012, p. 21)

Sin embargo, durante la Guerra Fría, la lucha entre el bloque liberal y el bloque comunista dio inicio a la creación de conflictos *proxy* o subsidiarios al interior de los Estados. Este fenómeno, evidenció el crecimiento de nuevas amenazas a los Estados. La posibilidad de una guerra civil o un conflicto interno guiado por las tendencias políticas del conflicto ideológico eran cada vez más reales. El nacimiento de guerrillas comunistas o capitalistas afectó gravemente a África y América Latina.

Hacia finales del siglo XX, la seguridad dejó de centrarse exclusivamente en el control de las fronteras y en los intereses nacionales, lo que había llevado a los países durante muchos años a buscar seguridad a través de la compra de armamentos y equipos militares. Se comenzaron a identificar entonces otras amenazas a la seguridad, relacionadas con la pérdida de aspectos esenciales de la vida diaria, tales como el empleo, la salud, el salario, el delito y los daños al medio ambiente, entre otros (Mora, 2022).

En este contexto de evolución de la seguridad, surgió a principios de 1994 el concepto de *seguridad humana*, definida textualmente por la ONU (s.f.) 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” (párr. 2). Este concepto se dio a conocer formalmente en 2009 mediante la Resolución 62-290. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios publicó una cartilla basada en el informe final elaborado por la Comisión de Seguridad Humana, creada luego de que el secretario general Kofi Annan, en la Cumbre del Milenio de 2000 convocara y solicitara un esfuerzo para hacer de la sociedad un lugar libre de necesidades y miedos.

La seguridad humana es pertinente tanto en los países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo. El *Informe de desarrollo humano* del PNUD (1994) así lo manifiesta:

Tal vez en distintos lugares las amenazas a su seguridad sean diferentes —el hambre y la enfermedad en los países pobres y los estupefacientes y el delito en los países ricos— pero esas amenazas son reales y van en aumento. Algunas amenazas son, por cierto, comunes a todos los países, en particular, la inseguridad en el empleo y las amenazas al medio ambiente. (p. 18)

Este informe pone al ser humano como eje central del desarrollo, con lo cual promueve la preservación de la vida de las generaciones actuales y futuras, respetando los recursos naturales y el medio ambiente, ya que de ellos depende la supervivencia y la vida en el planeta. Este enfoque de seguridad permite que todas las personas desarrollen plenamente sus capacidades humanas en todos los niveles: político, económico y social.

Por último, resulta pertinente precisar que el *Informe de desarrollo humano* del PNUD (1994) define claramente la seguridad humana y también expone las amenazas que podrían afectar a esta nueva concepción de seguridad. Con esto en mente, la ONU organizó estas amenazas en siete diferentes enfoques de seguridad, clasificados en las siguientes categorías: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política.

## **La seguridad humana en el primer año del gobierno de Gustavo Petro (2022-2026)**

Para comprender la perspectiva del gobierno de Gustavo Petro Urrego en su primer año frente al enfoque de seguridad humana, a continuación se analiza la información condensada en su plan de gobierno; su discurso de posesión presidencial del 7 de agosto de 2022; así como los discursos emitidos por el mandatario en los actos de posesión de la

cúpula de las Fuerzas Militares de Colombia y de la Policía Nacional en la Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova" y en la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander" respectivamente, en el mismo mes de agosto de 2022. De igual manera, se toma en cuenta el Comunicado del Comandante de las FF.MM. denominado "QSO 02 de septiembre de 2022".

El plan de gobierno de la candidatura presidencial de Gustavo Petro anunciaba cinco aspectos principales: 1) Medio ambiente y economía nacional, 2) Transición de la economía de extracción hacia una orientada a la productividad, 3) Disminución de la desigualdad económica y social, 4) Impulso y consolidación de la democracia y las libertades, y 5) Cultura de paz con perspectiva de género (Petro, 2022a). En concordancia con esto, para el gobierno actual, el enfoque de paz va más allá de la ausencia de violencia. Existe una relación entre el bienestar de la ciudadanía y el entorno que la rodea para alcanzar un estado de seguridad humana. Esto refleja el nuevo enfoque que ha querido darle el presidente a la seguridad, como se expone en los documentos y discursos mencionados.

En el plan de gobierno se hace clara alusión al término *seguridad humana* de forma textual, repitiéndose la consigna 9 veces en el documento de 54 páginas. La principal mención se encuentra en el marco del punto 4 de su agenda, específicamente en el apartado 4.2, denominado "Por una seguridad humana que se mida en vidas", del cual se extrae lo siguiente:

Transformaremos el enfoque de la seguridad basada en la construcción y eliminación del enemigo interno para pasar a una seguridad humana basada en la igualdad, la protección de la soberanía nacional, la seguridad ciudadana, el cuidado de la vida y la naturaleza, aspectos desarrollados a lo largo de este Programa. Avanzaremos en la desmilitarización de la vida social. (Petro, 2022a, p. 44)

Así, como se expresa en la introducción del documento, este nuevo enfoque de seguridad está ligado a elementos de educación, economía, equidad, cultura, debida alimentación, sostenibilidad ambiental y acceso a servicios básicos. De este modo, la consigna de "Colombia, potencia mundial de la vida", utilizada durante la campaña electoral, queda intrínsecamente ligada al concepto de seguridad humana y se desvincula de la defensa de las fronteras y la integridad territorial como único eje de su enfoque de seguridad. En consecuencia, el objetivo presidencial se enfoca en arraigar la seguridad humana al mejoramiento de la democracia colombiana.

De igual manera, en su discurso en la Escuela de Cadetes de Policía, el Presidente Petro hace una exposición de lo que realmente considera la seguridad humana:

La seguridad humana no es un invento mío, es una discusión mundial que tiene como escenario hoy las Naciones Unidas; y la diferencia no es de palabras, que sería fácil pronunciar poniéndole apellidos a la palabra seguridad. La seguridad humana básicamente cambia el objetivo, el concepto mismo, la esencia de lo que hasta ahora se ha hecho en esta materia creo yo. (Petro, 2022b)

Por consiguiente, los índices de efectividad policial y militar no se deben medir, según este, en neutralizaciones de enemigos sino en “el aumento de la vida”. Con ello, la disminución de masacres y otro tipo de violencias se convierte en un principio fundamental para pasar a garantizar los derechos de los ciudadanos.

En el discurso de posesión de la Cúpula de las FF.MM. de Colombia (Petro, 2022c) así como en el discurso citado antes, el presidente Petro expone la necesidad de integrar a las Fuerzas Armadas de Colombia en una nueva idea de seguridad humana, ligada a un escenario de posconflicto. Este hecho se reflejó también en el comunicado del excomandante de las FF. MM, Mayor General Helder Fernán Giraldo Bonilla, cuando dice: “el concepto de ‘seguridad humana’ que será manejado por todas las Fuerzas hasta tanto se formule la Guía de Planeamiento y el Plan de Campaña Estratégico del Comando General de la Fuerzas Militares será el desarrollado por la ONU” (Giraldo, 2022, p. 10).

El 19 de mayo de 2023, el gobierno lanzó su Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio 2022-2026. Este documento, llamado igualmente “Colombia, potencia mundial de la vida”, dedica completamente su segundo capítulo a la “Seguridad humana y justicia social”. En este texto, se busca armonizar el concepto de Estado social de derecho, expuesto en el artículo primero de la Constitución, con el enfoque de la seguridad humana. El plan realiza una declaración de intenciones al afirmar: “Esta visión de país pasa por superar el enfoque tradicional basado en la seguridad física y la defensa”. Y continúa: “la noción de ‘seguridad humana’ centrada en el bienestar integral del individuo conjuga la potencialidad del Estado para plantear una agenda más ambiciosa en torno a la superación de la pobreza y la inequidad”.

Para el actual gobierno, es necesario partir de una aglomeración de fenómenos en la cual la seguridad nacional contribuya a la disminución de las amenazas descritas por la ONU en su enfoque de seguridad humana. Asimismo, ordena incorporar este modelo a las FF.MM., limitando los bombardeos estratégicos a campamentos de grupos armados. En septiembre de 2023, el gobierno lanzó su política antidrogas, denominada “Sembrando vida desterramos el narcotráfico” (Ministerio de Justicia, 2023), en la cual también la seguridad humana se convierte en uno de los principios básicos de la lucha contra el narcotráfico.

En esta estrategia, siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el plan de gobierno, se busca actuar en dos frentes: primero, fomentar las economías lícitas, fomentar el cuidado ambiental y atender a la población vulnerable; y segundo, asfixiar a los sectores estratégicos de alto valor del narcotráfico, como son sus insumos, finanzas, infraestructura y erradicación estratégica. La seguridad humana entra en esta estrategia con el enfoque de que “el uso de drogas debe ser abordado desde las vulnerabilidades asociadas. Prevención, atención, tratamiento y reducción de daños,

diferenciación en los tipos de SPA y sus riesgos. Desestigmatización, dignificación, abordaje de las condiciones que afectan el bienestar y desarrollo" (Ministerio de Justicia, 2023).

Para finalizar, los objetivos del concepto de *seguridad humana* para el gobierno del presidente Petro resultan claros. En primer lugar, se busca avanzar hacia un nuevo modelo de seguridad, enfatizando el salto desde la seguridad tradicional, basada en el control territorial y la protección de las fronteras, hacia una seguridad más amplia que aborde las nuevas amenazas surgidas desde comienzos del siglo XX. En segundo lugar, se pretende ampliar la perspectiva de las FF.MM., que ya no solo actuarán como garantes de la paz en un territorio o frontera, sino también como defensores de las libertades descritas por la ONU. Y, en tercer lugar, se busca fomentar la interoperabilidad del gobierno ante las nuevas posibilidades que abre este concepto, permitiendo esfuerzos colectivos entre todas las dependencias del Estado colombiano para abordar de manera integral los desafíos contemporáneos.

Frente a esta problemática, la palabra *narcotráfico* solo aparece cuatro veces en las páginas que recogen la agenda de gobierno de Petro y Francia Márquez. La primera mención se hace al enunciar que en su estrategia de combatir la deforestación "se detendrá la apropiación ilegal de predios para actividades relacionadas con el narcotráfico y la minería ilegal" (Petro, 2022a, p. 15); la segunda mención destaca que "no habrá estigma ni criminalización en el nuevo modelo de afrontamiento del narcotráfico" (Petro, 2022a, p. 34); la tercera y cuarta están asociadas a la cultura de paz, resaltando que se incrementará el número de sometidos al sistema judicial de "los verdaderos traficantes de la droga, financiadores, procesadores y exportadores, así como su vinculación con el aparato del Estado" (Petro, 2022a, p. 50). Finalmente, está su denuncia de la fallida lucha contra el narcotráfico, en lugar de la cual plantea una nueva estrategia basada en:

Los derechos humanos y la construcción de la paz la transformación económica de los entornos productores sin criminalización de los cultivadores, la protección de la naturaleza, la regulación, el sometimiento judicial de las organizaciones criminales y el abordaje del consumo como un tema de salud pública. Prohibiremos la aspersión aérea de exfoliantes como el glifosato, por razones de salud pública y ambiental. (Petro, 2022a, p. 50)

## El narcotráfico y la seguridad humana

La relación de Colombia con las drogas es histórica. Las comunidades indígenas de América Latina, incluida Colombia, han mantenido una estrecha relación con sustancias naturales que inducen experiencias enteógenas. Estas sustancias, como el yagé y el peyote, además de otras como el café y el tabaco, se usaban no solo por sus efectos recreativos, sino también por sus profundos significados espirituales. Con la llegada de los europeos, estas prácticas fueron radicalmente modificadas. La evangelización cristiana

buscó erradicar el uso de sustancias psicoactivas, considerándolas “delirios del demonio” (Mortimer, 2019, p. 121).

Durante el siglo XX, la primera Conferencia de Shanghái de 1909, convocada por Estados Unidos, se convirtió en un hito en la lucha global contra los opioides (Cardinale, 2018). En Colombia, la Ley 11 de 1920 criminalizó el uso de sustancias como la cocaína y el opio, reflejando un enfoque emergente en la salud pública y el control de la adicción. Esta ley no solo prohibía la venta de drogas, sino también el uso de implementos como agujas hipodérmicas, destacando el creciente temor a la dependencia y los riesgos para la salud.

En las décadas de los ochenta y noventa, Colombia experimentó un auge en la violencia relacionada con el narcotráfico. La alta demanda de drogas en países como Estados Unidos fomentó el crecimiento de carteles que infiltraron todas las esferas de la sociedad colombiana. Reid (2020) argumenta que “la violencia del narcotráfico golpeó a Colombia antes y más duro que a cualquier otro lugar” (p. 334), hasta el punto en que la supervivencia del Estado democrático estuvo en peligro. La infiltración de narcotraficantes en la política, como la elección de Pablo Escobar para el Congreso, marcó un punto de inflexión. La “carnicería” alcanzó su punto culminante con asesinatos de candidatos presidenciales y atentados terroristas, exacerbando la crisis de seguridad en el país.

En los años noventa, las guerrillas y grupos paramilitares, como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), se involucraron profundamente en el narcotráfico, financiando sus actividades mediante el lucrativo comercio de drogas. LaRosa y Mejía (2021) señalan que este periodo fue el más complicado para la población colombiana, con el narcotráfico consolidándose como un actor principal en el conflicto armado. La administración de Álvaro Uribe implementó políticas como el Plan Patriota, centrado en reducir las capacidades económicas y militares de las guerrillas y asegurar territorios estratégicos. El acuerdo de paz con las FARC en 2016 y la desmovilización de las AUC reflejan esfuerzos significativos para reducir la violencia y reintegrar a los combatientes a la vida civil. No obstante, el narcotráfico sigue siendo un desafío persistente, mutando en sus formas y actores.

En conclusión, la relación de Colombia con las drogas, no solo con la cocaína, es de larga data. Las drogas se han convertido en uno de los principales factores de las economías ilegales que han perpetuado el conflicto armado en el país. Debido a esto, la proliferación de grupos armados en Colombia no ha seguido la tendencia global de disminución de conflictos; por el contrario, actualmente se observa una proliferación de grupos armados, impulsada en parte por los fallidos procesos de paz y desmovilizaciones.

## **Afectaciones de la cadena de valor del narcotráfico en las categorías de la seguridad humana**

Como se ha dicho, la seguridad humana abarca un amplio catálogo de amenazas tradicionales y no tradicionales que afectan a la población (PNUD, 1994), que incluye la seguridad económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política, todas enmarcadas en un nuevo enfoque de seguridad antropocéntrico, alejado de la tradicional seguridad nacional clásica. En Colombia, el concepto se ha fortalecido enormemente con el actual gobierno.

A continuación, se hace un repaso de las maneras en que el narcotráfico afecta cada uno de estos enfoques de seguridad descritos en la seguridad humana, permitiendo comprender las razones por las que el negocio del cultivo, tráfico y comercialización de drogas no es solo un asunto de seguridad tradicional, sino también de seguridad humana.

### **Seguridad personal**

Quizás el aspecto de la seguridad humana que más relación tiene con el clásico enfoque de seguridad utilizado durante la segunda mitad del siglo XX es la seguridad personal. No obstante, con la llegada del concepto de seguridad humana, este enfoque se ha ampliado para abarcar otros tipos de violencias ejercidas no solo por agentes de un Estado contrario, sino también por agentes del propio Estado, otros grupos de ciudadanos por razones étnicas, religiosas, o de otro tipo, así como violencias ejercidas contra mujeres y niños, e incluso contra la propia persona, es decir, el suicidio. Esta ampliación se ve efectivamente marcada desde el narcotráfico (PNUD, 1994).

Desde los estudios sobre la naturaleza de la guerra, distinguidos autores como Mary Kaldor (2012) y Herfried Münkler (2005), entre otros, han destacado que la guerra ha cambiado a nivel mundial, siendo los nuevos tipos de conflictos, posteriores a la Guerra Fría, únicos en su naturaleza. De acuerdo con Kaldor (2012), la globalización es un nuevo elemento de los conflictos modernos, especialmente la globalización de economías ilegales, con el narcotráfico como un claro ejemplo de estos conflictos. Por su parte, Münkler (2005) respalda tal afirmación y subraya que estas economías ilegales perpetúan los conflictos y prolongan la violencia debido a lo lucrativo del negocio, lo que ha generado que en varias ocasiones algunos acuerdos de paz no hayan sido exitosos debido a la negativa de los grupos armados a perder tales ingresos.

En el caso colombiano, el efecto del narcotráfico en la violencia ha sido profundo. Desde el inicio de la guerra contra las drogas a comienzos de los años sesenta, el país ha visto una escalada en todo tipo de violencias relacionadas con la cadena de valor del narcotráfico. Desde los carteles de drogas, ampliamente conocidos en todo el mundo, hasta la presencia de la guerrilla con mayor capacidad económica en el mundo a finales

de los años noventa, el narcotráfico ha jugado un papel central. De igual manera, se ha registrado el mayor desplazamiento en un conflicto armado, con más de ocho millones de personas afectadas. De acuerdo con Arias (2011):

En cuanto a la incidencia del narcotráfico en el desarrollo del desplazamiento forzado, autores como Salazar (1992) y (2001), Tokatlian (2000) y Reyes (2009), entre otros, señalan cómo algunos narcotraficantes han financiado a distintos grupos armados, o simplemente se han apropiado por la fuerza de grandes extensiones de tierra, la cual han convertido en grandes pastizales o la han dedicado al cultivo de la palma africana. (p. 64)

Este impacto puede ser identificado al superponer los mapas de violencia con el mapa de densidad de cultivos de hoja de coca. Según el informe *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021* de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2022), los departamentos con mayor número de cultivos son Antioquia, Bolívar, Chocó, Córdoba, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Guaviare y Valle del Cauca. Algunos de estos departamentos presentan una densidad de cultivos de coca bastante alta, como Nariño y Norte de Santander. De hecho, según la UNODC (2022):

La serie histórica de cultivos de coca tuvo su punto más alto en el 2021, cuando se detectaron a 31 de diciembre 204 000 ha de coca. A este punto se llega luego de tres años de reducción continua entre el 2018 y el 2020 en los que, sin embargo, la coca estuvo por encima de las 145 000 ha que se detectaron en el 2001, el primer año de la serie. (p. 27)

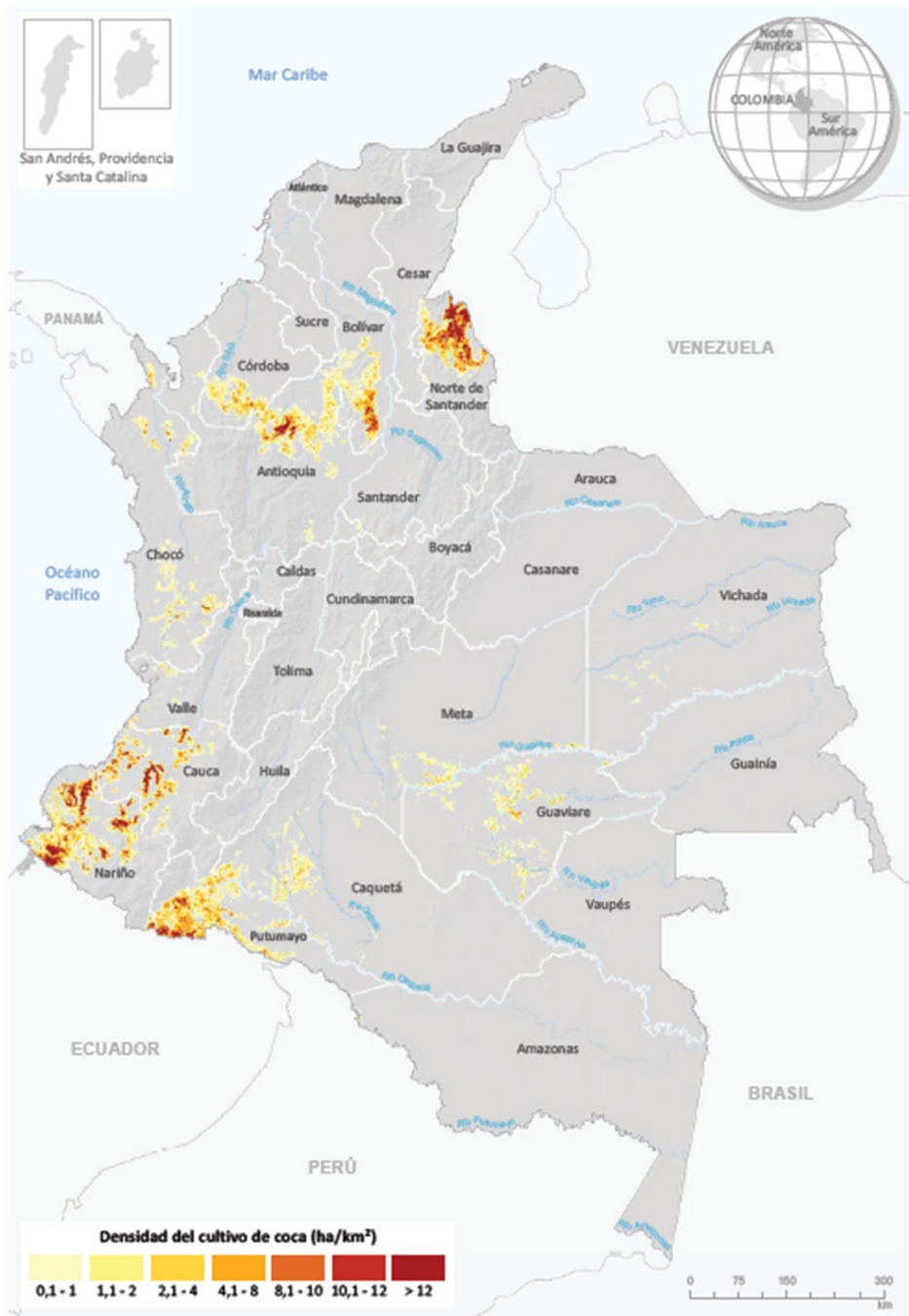
El crecimiento de este negocio ha sido exponencial en medio del debate sobre la erradicación, ya sea manual o química con glifosato. Un ejemplo contundente de esta expansión se refleja en el mapa que detalla la densidad de los cultivos de hoja de coca (Figura 1).

Este mapa adquiere una relevancia aún mayor al superponerlo con los mapas de violencia que ilustran los índices de eventos violentos ocurridos durante 2020 y su distribución. Los análisis realizados por el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2021) exponen, en un análisis comparativo con los índices de violencia de 2002, lo siguiente:

[...] aunque es notoria la reducción del conflicto en comparación a la que ocurrió a principios del siglo, esta aún persiste en ciertas zonas como Catatumbo en Norte de Santander, Magdalena Medio, Urabá y el Suroccidente del país, estas zonas representan una ventaja geoestratégica para el movimiento de tropas, armas, minería ilegal o narcotráfico, por esto, los grupos armados ilegales hacen presencia en esos territorios y perpetran hechos violentos como medio de control de los mismos. (p. 11)

Con ello, la representación cartográfica del mapa de densidad de cultivos de coca permite contrastar de manera precisa los mapas de la Figura 2.

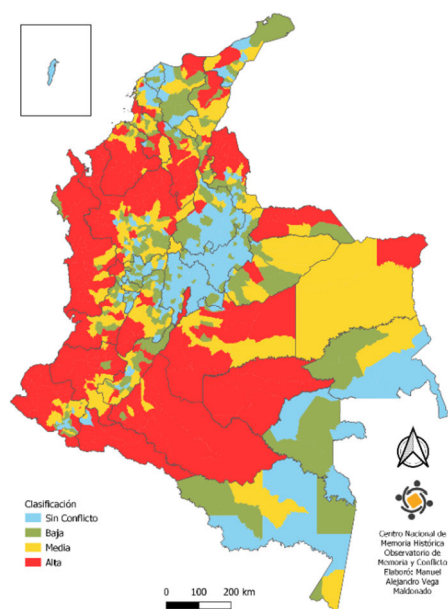




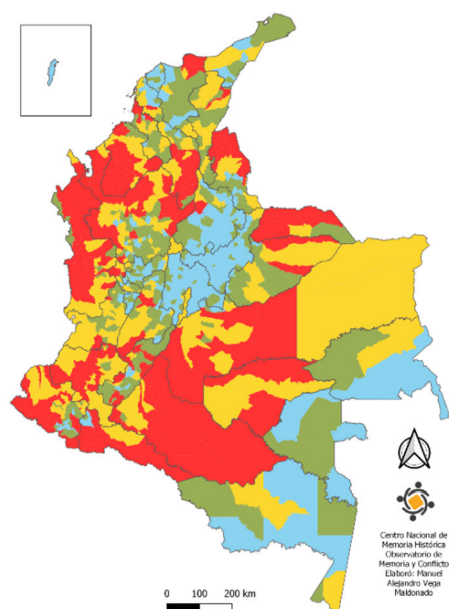
Fuente: Gobierno de Colombia - Sistema de monitoreo apoyado por UNODC.  
Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

**Figura 1.** Densidad de cultivos de coca en Colombia, 2021.

Fuente: UNODC (2022)



Mapa 3. Eventos de violencia ocurridos en el año 2020



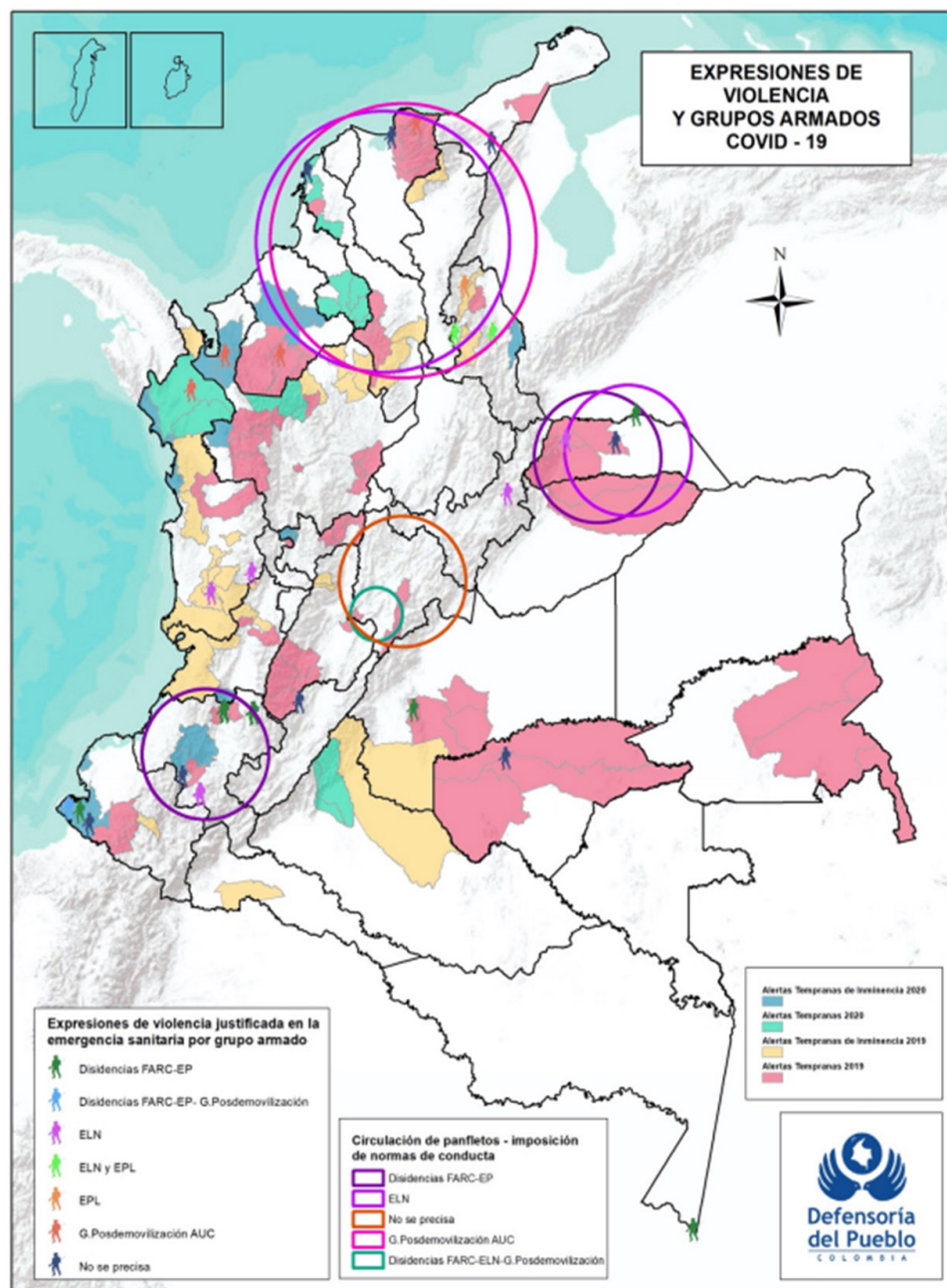
Mapa 4. Índice de distribución de violencia 2020

**Figura 2.** Eventos de violencia ocurridos en el 2020 vs. índice de distribución de violencia 2020.

Fuente: CNMH (2021)

En este contexto, es evidente que los departamentos con mayor índice de densidad de cultivos de hoja de coca también registran un mayor número de eventos de violencia ocurridos en el mismo año. Esta relación se refuerza al observar la presencia de grupos armados al margen de la ley en estas áreas. Según la Alerta Temprana n.º 018-2020 de la Defensoría del Pueblo (2020), los mapas que muestran la distribución de grupos armados a lo largo del país ilustran claramente su influencia y control territorial (Figura 3).

Por consiguiente, según la información cartográfica, se identifican numerosos grupos armados al margen de la ley, como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, ahora conocidos como el Clan del Golfo, las disidencias de las FARC, el ELN, el EPL, entre otros no identificados. Según Ariel Ávila (2022), se estima que existen alrededor de 26 grupos criminales operando a lo largo del territorio nacional (Tabla 1). Esto subraya que las rivalidades entre estos grupos se centran principalmente en el control de las economías ilícitas, como el narcotráfico, la minería ilegal y otras actividades.



**Figura 3.** Expresiones de violencia y grupos armados.

Fuente: Defensoría del Pueblo (2020)

**Tabla 1.** Estructuras criminales en 2022

N.º	Estructura criminal
1	ELN
2	AGC/Clan del Golfo
3	Disidencias Segunda Marquetalia
4	Disidencias Frente 1 y 7
5	Disidencias Frente Oliver Sinisterra*
6	Disidencias Guerrillas Unidas del Pacífico*
7	Rastrojos Costeños
8	Rastrojos
9	Caparros
10	Los Pachenca
11	Los Pelusos/EPL
12	Tren de Aragua
13	Oficina de Envigado
14	Los Puntilleros
15	La Constru
16	Los Contadores
17	La Cordillera
18	Libertadores del Nordeste/Gueros
19	La Empresa
20	La Local
21	Los Shotas
22	Nuevo Bloque Costeño
23	Comandos de la Frontera
24	Los Paisas
25	La Oficina Caribe
26	Los Pachelly

Fuente: Ávila (2022)

Ahora, en relación con la violencia de género, hay una estrecha vinculación entre el narcotráfico y la seguridad personal. De acuerdo con UNODC y Ministerio de Justicia (2019), en Colombia, las mujeres participan de manera activa en la cadena de valor de la droga desempeñando funciones claves en todas las etapas, desde el cultivo y la producción, hasta el transporte y la comercialización de estupefacientes. Ya sea trabajando la hoja de coca, de quimiqueras en la producción de la pasta o de mulas transportadoras, el fenómeno de la violencia contra la mujer se hace presente en la cadena de valor del narcotráfico. La violencia ejercida contra estas mujeres va desde la violencia física hasta las precarias condiciones laborales, inferiores a las de hombres que realizan las mismas actividades (UNODC & Ministerio de Justicia, 2019).

En cuanto a los menores de edad, la guerra contra las drogas ha traído consigo graves consecuencias, incluyendo la violencia física ejercida contra ellos, el reclutamiento forzado y el trabajo infantil.

En conclusión, es fundamental destacar que el narcotráfico, desde las etapas básicas de su cadena de valor, representa una grave amenaza a la seguridad personal de los colombianos. Esto es especialmente cierto para aquellos que viven en regiones con altos niveles de presencia de grupos armados al margen de la ley, que son atraídos por municipios con densidades significativas de cultivos de coca, especialmente en áreas periféricas, donde la efectiva ejecución de la ley por parte de las FF.MM. puede ser limitada.

Seguridad comunitaria

Tal como señala Kaldor (2012), en los nuevos tipos de conflictos, el control territorial ya no se limita a obtener la aprobación de la población civil frente a una causa legítima. En cambio, se caracterizan por acciones contra la población para imponer espacios de terror, lo cual conduce a desplazamientos significativos en territorios estratégicos para la explotación de recursos económicos que perpetúan los conflictos. En este sentido, numerosos grupos étnicos que habitan territorios periféricos han sido arrastrados al conflicto armado nacional, siendo desplazados de sus territorios ancestrales por grupos armados al margen de la ley y por otros actores económicos poderosos, con el objetivo de destinar estos territorios al cultivo de materias primas utilizadas en la cadena de valor del narcotráfico. Según la Unidad de Víctimas (2022), la caracterización étnica de las víctimas en Colombia es la que se presenta en la Tabla 2.

Tabla 2. Reporte de víctimas por grupo étnico

Grupo étnico	Población
Ninguna	7 588 278
Negro(a) o afrocolombiano(a)	1 178 750
Indígena	253 713
Gitano(a) Rrom	9071
Gitano (Rrom) (acreditado RA)	714
Palenquero	7789
Negro (acreditado RA)	18
Afrocolombiano (acreditado RA)	108
Palenquero (acreditado RA)	2
Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	11 408
Indígena (acreditado RA)	292 575

Fuente: Unidad de Víctimas (2022)

Sin embargo, esta violencia generada por la guerra contra las drogas no es única. Los desplazamientos causados por los grupos armados al margen de la ley han ocasionado tensiones y conflictos entre comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas por territorios utilizados para el cultivo de coca. Este tipo de conflictos cobró especial notoriedad en el año 2017, durante la implementación del acuerdo de paz con la extinta guerrilla de las FARC. Actualmente, con la llegada del nuevo gobierno, se ha iniciado un proceso de “invasión” de predios productivos que ha vuelto a enfrentar a grupos minoritarios en diversas regiones del país (*Semana*, 20 de septiembre de 2022).

## Seguridad económica

En cuanto a la economía, el impacto del narcotráfico ha sido ampliamente debatido, e incluso se le ha atribuido la capacidad de mitigar los impactos de las diversas crisis económicas en Colombia. Desde el surgimiento de los grandes capos de la droga, la cadena de valor del narcotráfico ha ganado terreno en el producto interno bruto (PIB) del país. Según Becerra (2019), los ingresos generados por estos negocios podrían representar aproximadamente el 2 % del PIB nacional, es decir, cerca de 29 billones de dólares. De acuerdo con el Informe Final de la Comisión de la Verdad (CEV, 2022):

El narcotráfico irrumpió en el país como un actor político y económico, que encajó sin problemas en el sistema clientelista, con una doble articulación social: por las élites, a través del comercio de la droga y el lavado de activos; y por los sectores populares, a través de los cultivos y los ejércitos privados de violencia. (p. 95)

Actualmente, según el mismo informe “Si bien existen distintas metodologías de análisis, los ingresos del tráfico de cocaína en la economía nacional representan, según diferentes autores, entre el 1 y 4 % del PIB” (CEV, 2022. p. 316). Este fenómeno desincentiva otros sectores económicos relevantes para Colombia, como el sector agrícola, que pasó de tener una participación de 27,3 % en 1965 al 5,3 % en 2013 (CEV, 2022).

Por último, la economía nacional se ve afectada con la introducción de estos recursos al mercado mediante actividades ilícitas como el blanqueo de capitales o el lavado de activos. Esto se realiza a través de testaferros para la compra y venta de propiedades, así como mediante actividades tradicionales como el comercio informal y el contrabando, que son difíciles de perseguir (Infolaft, 2022).

Según un informe del Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2022, p. 75), los grupos criminales usan cada vez criptomonedas para mover los ingresos de sus actividades ilícitas, aprovechando que las instituciones colombianas aún tiene poco control y conocimiento de estas operaciones virtuales. Así, el creciente uso de criptomonedas, sobre el cual Colombia tiene muy poca regulación, es un camino fácil para el lavado de este tipo de capitales.



## Seguridad política

El país ha sido testigo de cómo el narcotráfico ha permeado la seguridad política de la nación. Con la entrada de los dineros del narcotráfico, se lograron establecer sistemas de concentración política a nivel regional y nacional, contribuyendo a la perpetuación de la violencia en Colombia. Este fenómeno ha permitido que importantes líderes alcanzaran altos cargos del poder nacional. De acuerdo con el portal Verdad Abierta (2009), la relación entre el conflicto armado y amplios sectores de la política nacional ha sido continua. Un ejemplo notable fue la relación de la candidatura del presidente Ernesto Samper en el escándalo conocido como el Proceso 8000, que reveló la posible financiación de su campaña por parte del Cartel de Cali. Según la CEV (2022), aunque el Proceso 8000 evidenció la presencia de recursos del narcotráfico en la política colombiana, este fenómeno se remonta a los años setenta.

Dentro del sistema democrático colombiano, la financiación para el acceso a una carrera política es crucial, lo cual ha dado espacio al narcotráfico, especialmente en las regiones con alta concentración de cultivos o rutas estratégicas de transporte de droga. Según Vargas (2010):

En las sociedades en las que existen o han existido grupos ilegales con recursos de poder —especialmente económico, como los grupos mafiosos o ciertos carteles—, estos tratan de influir —o, aún peor, de capturar— los poderes institucionales, de modo de lograr que se coloquen al servicio de sus intereses. (párr. 11)

Esto coincide claramente con lo que expone la CEV (2022) en su Informe Final:

Todos los actores involucrados en el conflicto armado de manera directa o indirecta han tenido relaciones con el narcotráfico y estas relaciones han sido determinantes en el rumbo de la guerra, su degradación y desenlaces, y especialmente en su continuación. Cada actor armado participó de manera diferenciada en ese proceso en distintas épocas. A partir del creciente involucramiento de las FARC-EP en distintos eslabones de la cadena del narcotráfico para el financiamiento de la guerra, esto cambió la relación entre dicha guerrilla y las comunidades, y llevó a un aumento de la violencia y el control. (p. 385)

Con el tiempo, surgieron dos hechos clave que resaltaron la relación de la clase política y los grupos armados que controlaban el narcotráfico en zonas periféricas del país: la parapolítica y la farcpolítica. Según Cimadevilla (2019), "terminada la desmovilización de las AUC, en el 2006 se destapó el escándalo de la 'parapolítica', en el que un gran número de congresistas resultó relacionado con los dineros ilícitos de las AUC o con miembros de esa organización" (p. 233). En este escándalo, gobernantes de nivel municipal, departamental y nacional se vieron envueltos en una red de vínculos con grupos paramilitares, que había infiltrado profundamente la política y agravado seriamente la legitimidad democrática del Estado colombiano.

Esta situación no se limitó a la presencia de las AUC. Las FARC y el ELN también lograron infiltrar amplios espectros de la vida pública nacional. La primera organización,

a pesar de los desafíos de las instituciones judiciales colombianas, estableció contacto con políticos, siendo uno de los casos más reconocidos el secuestro y asesinato de la familia Turbay Cote, en el que el representante a la Cámara Luis Fernando Almario estuvo implicado (Verdad Abierta, 2009). Por otro lado, en cuanto al ELN:

Según población de la región, la relación que se estableció entre el ELN y los políticos fue de beneficio mutuo, ya que la guerrilla identificó las ventajas de comprender las realidades de la arena política local y, a su vez, los políticos aprovecharon el hecho de contar con un brazo armado y coercitivo para permanecer en el poder. (Fundación Ideas para la Paz, 2015, p. 14)

En conclusión, de acuerdo con Vargas (2010), "En la actualidad, el narcotráfico es la mayor amenaza para la institucionalidad y gobernabilidad del Estado, a partir de la capacidad de corrupción que ha desarrollado, producto de sus finanzas y la vinculación de los grupos armados ilegales" (párr. 18).

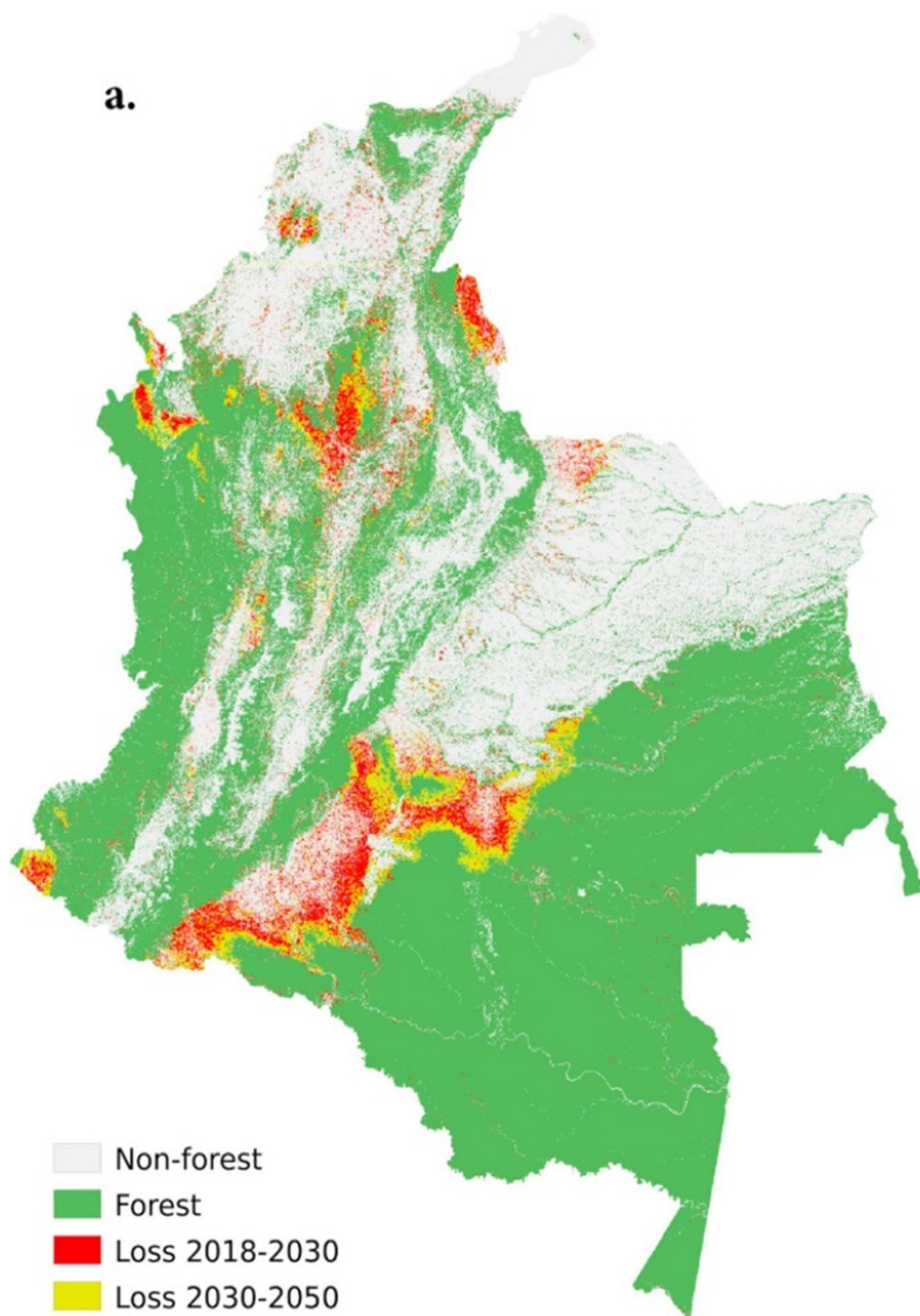
## Seguridad ambiental

La cadena de valor del narcotráfico tiene una significativa injerencia en la seguridad ambiental de Colombia. De acuerdo con Mora (2022), en medio de la evolución de los conflictos armados hacia las guerras por ambición y el uso de medios híbridos de combate, el medio ambiente resultó ser uno de los principales afectados. El narcotráfico, categorizado como un sistema de perpetuación del conflicto, siguiendo los estándares de las nuevas guerras de Münkler (2005) y Kaldor (2012), tiene diversos efectos sobre el medio ambiente.

En cuanto a la selva tropical: "En 2020, el país perdió más de 170 000 hectáreas de bosque, mientras que la pandemia de COVID-19 le permitió a las insurgencias y organizaciones criminales reforzar aún más su control en muchas áreas remotas del país" (International Crisis Group, 2021, p. 7). Para González-González et al. (2021), "el acaparamiento de tierras, la expansión de la agricultura informal, los cultivos ilícitos y la expansión de la minería ilegal se han encontrado como impulsores clave detrás de la conversión de los bosques colombianos" (p. 2).

Después de un minucioso estudio cuantitativo, Negret et al. (2019) logran identificar que "las áreas a distancias de <10 km de las plantaciones de coca tenían más probabilidades de ser deforestadas, y las áreas a más de 200 km tenían menos probabilidades" (p. 5). Por eso, a pesar de los acuerdos de paz con las FARC, que pusieron fin a la hegemonía política de este grupo en algunos sectores del bosque selvático nacional, ha habido un aumento en el cultivo de coca, una lucha intensa por los territorios desocupados y, en consecuencia, un mayor número de hectáreas de bosque selvático deforestadas. Esto toma relevancia ante el mapa de proyección de los espacios de bosque selvático que se espera perder entre los años 2018 a 2030 y 2030 a 2050 (Figura 4). En su gran mayoría, si se compara con el mapa de densidad de cultivos de hoja de coca (ver Figura 1), esta deforestación tiene una relación directa con el cultivo de coca.





**Figura 4.** Proyecciones de la deforestación entre 2018-2030 y 2030-2050.

Fuente: González-González et al. (2021)

Por otro lado, esta actividad también tiene un impacto en la tierra en el que se cultiva la hoja de coca de manera industrial: “químicos como el querosén, el ácido sulfúrico y el permanganato de potasio, usados para la transformación de la hoja de coca en pasta de cocaína terminan en tierra o en los ríos” (Lavaux, como se citó en Mora, 2022, p. 140).

## **Análisis prospectivo de la Paz Total y la seguridad humana durante el actual gobierno**

La estrategia del actual gobierno nacional para mitigar las afectaciones causadas por el narcotráfico se basa en la seguridad humana. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, la estrategia tiene dos escenarios, uno local y otro global. El primero se aleja del “prohibicionismo” imperante y ataca las causas estructurales del fenómeno del narcotráfico en Colombia. Para ello, se busca la regularización, el impulso a los usos alternativos de la hoja de coca y otras drogas, y, por último, el desarrollo productivo de los territorios con alta densidad de cultivos. En el segundo escenario, el gobierno tiene el objetivo de posicionarse como un Estado líder en el cambio de paradigma frente al problema mundial de las drogas.

En el ámbito local están los ya implementados Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), priorizados en la implementación de proyectos para las comunidades más afectadas por la violencia. Allí se busca la integración total del Estado con la comunidad, algo que se ha intentado por varios años en Colombia. Asimismo, se insta a que las instituciones de carácter departamental y municipal creen proyectos para estos mismos territorios (Senado de la República, 2022). Esto mantiene los esfuerzos de los gobiernos pasados en la implementación del acuerdo.

En cuanto al narcotráfico, existen importantes retos que no ha podido superar el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), por lo cual este ha sido objeto de críticas. Sin embargo, según Botero (2022), estos programas deberán ser impulsados por la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz, adscrita al Alto Comisionado para la Paz. Esta unidad tiene el reto de cumplir con las metas de reducción del número de hectáreas cultivadas que, a 2022, aumentó en un 43 %, llegando a un total de 204 000 hectáreas cultivadas (UNODC, 2022). Según Botero (2022), el PNIS “se vuelve la apuesta principal de Petro para reducir los cultivos ilícitos, luego de haber limitado la erradicación forzada. Según la Fundación Ideas para la Paz, el PNIS mostrará cómo cambia realmente la política de drogas de Petro” (párr. 12).

La política de seguridad del presente gobierno enfatiza las funciones de las FF.MM. de Colombia frente al narcotráfico desde una visión multidimensional de esta problemática. En este sentido, se busca 1) fortalecer las capacidades de interdicción terrestre, marítima y aérea; 2) dismantlar las estructuras al servicio del narcotráfico; 3) perseguir

las finanzas ilegales y combatir el lavado de activos, y 4) utilizar métodos para la erradicación de cultivos con observancia de los derechos humanos (Ministerio de Defensa Nacional, 2023). Se pretende crear varias estrategias contra el narcotráfico, enfocándose en la erradicación manual, el desmantelamiento de la economía ilícita que sostiene la capacidad de lucha de los grupos armados, y el aumento de las relaciones intersectoriales para reducir la brecha entre la zona rural y urbana en servicios como internet, red telefónica, y vías secundarias y terciarias, entre otros.

En este sentido, no es sorprendente que la política de Paz Total incluya disposiciones para reducir el impacto del narcotráfico en la seguridad humana de las personas, tal como se intentó antes en el acuerdo de paz con las FARC. En este acuerdo se crearon los PNIS y se buscó establecer, en el capítulo IV denominado "Solución al problema de las drogas ilícitas", un nuevo enfoque de salud pública, con el objetivo de alcanzar lo que se expuso como máximo propósito: "Para combatir el narcotráfico, el Gobierno concentrará todos sus esfuerzos en la lucha contra el crimen organizado, para garantizar condiciones de seguridad en los territorios así como la implementación del Acuerdo Final" (Cancillería, 2016, p. 27).

Como se ha descrito, en la política pública contra las drogas también se contempla la implementación de la seguridad humana. Sin embargo, su aplicación ha carecido de efectividad. Según Méndez (2024), el gobierno nacional, de acuerdo con un informe de la Policía Antinarcóticos, ha afectado "2278 hectáreas sembradas con narcocultivos de las 10 000 que el gobierno del presidente Gustavo Petro fijó como meta para este 2024, lo que equivale al 23 por ciento de cumplimiento hasta el momento (párr. 1). Sin embargo, para el 2024, "Cifras del Ministerio de Defensa establecen que entre enero y mayo de este año se incautaron 366,9 toneladas de cocaína, 36 por ciento más que el año anterior, cuando se registraban 269,3 toneladas" (párr. 2), lo que indica que se están logrando los objetivos de interdicción. A pesar de esto, la cifra puede arrojar una lectura dispar: a mayor cantidad de cultivos de coca, es posible que haya mayor interdicción, lo que no necesariamente significa que se esté causando un verdadero daño a la cadena de valor del narcotráfico.

Ahora bien, el nuevo enfoque del discurso del presidente basado en la seguridad humana no es algo completamente novedoso. En los últimos años, las FF.MM. han diversificado sus actividades desde una perspectiva igualmente integral, como lo es la seguridad multidimensional. Bajo este enfoque, durante los últimos años, las Fuerzas han ampliado sus actividades, incluyendo labores humanitarias, erradicación manual de cultivos, protección de bosques selváticos, prevención de desastres, entre otras. La seguridad humana solo reitera las labores que actualmente se llevan a cabo, lo que podría sugerir que este nuevo enfoque no cambiará de manera significativa las actividades que ya se realizan.

## Conclusiones

El nuevo gobierno de Colombia ha querido dar un giro en el enfoque tradicional de la seguridad nacional, lo cual ha generado intensos debates en la opinión pública, al tiempo que el gobierno emite mensajes sobre cómo se llevará a cabo la relación con las Fuerzas Armadas, la educación, la salud, entre otros sectores. Así, el presidente, siguiendo la idea de la multidimensionalidad de la seguridad, ha adoptado la seguridad humana como la mejor manera, desde su perspectiva y su propuesta política, de abordar tanto las amenazas tradicionales como las no tradicionales.

Tal como se ha analizado, el nuevo gobierno enfrenta importantes retos en la forma en que el narcotráfico impacta cada uno de los ámbitos que conforman la seguridad humana. Es particularmente relevante el papel que juegan la seguridad personal, comunitaria y ambiental en este nuevo enfoque, algo que el gobierno ha destacado en su visión de seguridad para el país.

Todo esto tiene un impacto significativo en la manera de gobernar del actual presidente. El enfoque de la seguridad humana, aunque presente desde hace tiempo, tiende a ser un concepto bastante difuso y en ocasiones puede abarcar más de lo que se puede controlar, especialmente en términos de seguridad y el uso de la fuerza del Estado. En tal medida, es fundamental que las FF.MM. de Colombia y la Policía Nacional se mantengan dentro del marco de sus funciones, tal como lo establece el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia, para evitar un desgaste innecesario.

Aunque hasta ahora la implementación de la seguridad humana en la lucha contra el narcotráfico no ha dado todos los resultados esperados, este enfoque ofrece una visión holística que podría permitir una mayor interoperabilidad en comparación con enfoques anteriores. La lucha contra nuevas amenazas no tradicionales, como la pobreza, amplía el rango de acción de los tomadores de decisiones frente a esta problemática.

## Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Escuela de Altos Estudios Estratégicos nueva Granada de la Universidad Militar Nueva Granada por su apoyo en la realización de este artículo.

## Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

## Financiamiento

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

## Autores

**Juan David Mora Peña.** Magíster en estrategia y geopolítica, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia; especialista en estudios políticos, Universidad Sergio arboleda, Colombia, y abogado, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Actualmente labora en la Escuela de Altos Estudios Estratégicos de la Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

<https://orcid.org/0000-0002-2952-9608> - Contacto: [juand.mora@unimilitar.edu.co](mailto:juand.mora@unimilitar.edu.co)

**Mateo Rubiano Giraldo.** Magíster en estudios interdisciplinarios, Universidad de los Andes, Colombia; internacionalista, Universidad del Rosario, Colombia. Actualmente labora como analista en la Escuela de Altos Estudios Estratégicos de la Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

<https://orcid.org/0009-0004-4405-485X>

**Tito Saúl Pinilla Pinilla.** General (RA) de la Fuerza Aérea Colombiana. Magíster en seguridad y defensa nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia; profesional en administración aeronáutica, EMAVII. Piloto militar y excomandante de la Fuerza Aérea Colombiana. Es asesor de la Escuela de Altos Estudios Estratégicos de la Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

<https://orcid.org/0009-0005-8166-788X>

## Referencias

- Arias Barrero, L. (2011). Indígenas y afrocolombianos en situación de desplazamiento en Bogotá. *Revista Trabajo Social*, 13, 61-76. <https://tinyurl.com/2bzw9s7>
- Ávila, A. (2022, 7 de octubre). *Paz Total - Regiones Paz* [presentación]. Cumbre Humanitaria: Cese Multilateral del Fuego.
- Becerra, L. (2019, 18 de noviembre). Narcotráfico pesa hasta \$19 billones en el Producto Interno Bruto de Colombia. *La República*. <https://tinyurl.com/ybrr6sjw>
- Botero Fernández, L. (2022, 21 de octubre). Petro pone la implementación del acuerdo al servicio de la Paz Total. *La Silla Vacía*. <https://tinyurl.com/2xrbv9pt>
- Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. (2022). *International Narcotics Control Strategy Report. Vol. II: Money laundering*. United States Department of State. <https://tinyurl.com/346tfrzj>
- Cancillería de la República de Colombia. (2016). *ABC del Acuerdo Final. Cartilla pedagógica*. <https://tinyurl.com/ej67ky9j>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2021). *Índice de distribución de violencia del conflicto armado en Colombia 1985-2020*. Observatorio de Memoria y Conflicto. <https://tinyurl.com/mr34r522>
- Cimadevilla, J. (2019). *De viejas cicatrices a nuevas heridas*. Planeta.
- Comisión de la Verdad (CEV). (2022). *Hallazgos y recomendaciones*. Tomo del *Informe Final. Hay futuro si hay verdad*. <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones>

- Defensoría del Pueblo. (2020, 30 de abril). *Alerta Temprana N.º 018-2020*. Indepaz. <https://tinyurl.com/2s37t9ut>
- Fundación Ideas para la Paz. (2015). *El ELN y la industria petrolera: ataques a la infraestructura en Arauca*. <https://tinyurl.com/2qwzfv4c>
- Giraldo, H. (2022, 2 de septiembre). *Comunicado QSO 02 de septiembre de 2022 del Comandante de las Fuerzas Militares de Colombia*.
- González-González, A., Villegas, J., Clerici, N., & Salazar, J. (2021). Spatial-temporal dynamics of deforestation and its drivers indicate need for locally-adapted environmental governance in Colombia. *Journal of Environmental Management*, 289, 112581. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2021.107695>
- Infolaft. (2022). Riesgo de lavado de activos en Colombia: actualización 2022. *Infolaft Anticorrupción, Fraude y LA/FT*.
- International Crisis Group. (2021, 4 de noviembre). *Bosques caídos: deforestación y conflicto en Colombia* (Informe sobre América Latina N.º 91). <https://tinyurl.com/5n94dzxv>
- Kahhat, F., & Pérez, J. (2012). Seguridad internacional y crimen organizado. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 3(4), 19-27.
- Kaldor, M. (2012). *New & old wars: organized violence in a global era* (3.ª ed.). Stanford University Press.
- Kissinger, H. (2014). *El Orden Mundial*. Editorial Debate.
- Méndez, A. L. (2024, 7 de julio). Colombia perdió el primer semestre del 2024 en erradicación de narcocultivos: apenas van 2278 hectáreas. *El Tiempo*. <https://tinyurl.com/26sn7vcp>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). *Política Nacional de Drogas 2023-2033. Sembrando vida, desterramos el narcotráfico*. <https://tinyurl.com/38ujxvmr>
- Mora, J. D. (2022). El medio ambiente y las nuevas guerras: análisis del impacto de los nuevos métodos de guerra de los conflictos armados modernos en la seguridad humana y ambiental en Colombia. En W. Farfán & S. Silva (Eds.), *Seguridad humana y crímenes ambientales* (pp. 117-145). Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto". <https://doi.org/10.25062/9786280000701.04>
- Münkler, H. (2005). *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*. Siglo XXI de España Editores.
- Negret, P., Sonter, L., Watson, J., Possingham, H., Jones, K., Suarez, C., Ochoa-Quintero, J., & Maron, M. (2019). Emerging evidence that armed conflict and coca cultivation influence deforestation patterns. *Biological Conservation*, 239, 108263. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.07.021>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2022). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*. <https://tinyurl.com/2cxmxvhs>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) & Ministerio de Justicia y del Derecho. (2019). *Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas: las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas*. <https://tinyurl.com/4tpcu2fw>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (s.f.). *¿Qué es la seguridad humana?* <https://tinyurl.com/22sot7uc>
- Petro, G. (2022a). *Programa de gobierno 2022-2026: Colombia, potencia mundial de la vida*. <https://gustavopetro.co/descarga-programa-de-gobierno/>
- Petro, G. (2022b, 19 de agosto). *Transmisión de mando del Mayor General Henry Sanabria Cely, Director General de la Policía Nacional* [video]. YouTube. Presidencia de la República. <https://tinyurl.com/25axnltc>
- Petro, G. (2022c, 20 de agosto). *Ceremonia de presentación y reconocimiento de tropas y de la nueva Cúpula Militar a MinDefensa* [video]. YouTube. Presidencia de la República. <https://tinyurl.com/274abrva>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Informe de Desarrollo Humano*. <https://tinyurl.com/24a2btft>

- Semana. (2022, 20 de septiembre). "De aquí nos sacan, pero muertos, de ninguna manera nos dejaremos de los indígenas": líderes afro plantan cara a invasores en el Cauca. <https://tinyurl.com/2jvk455q>
- Senado de la República de Colombia. (2022). Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 160 de 2022 Cámara - 181 de 2022 Senado. *Gaceta del Congreso*. <https://tinyurl.com/yd6trftu>
- Unidad de Víctimas. (2022). *Reporte Registro Único de Víctimas*. República de Colombia. <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/infografia>
- Vargas, A. (2010, febrero). La influencia de los poderes ilegales en la política colombiana. *Revista Nueva Sociedad*, 225. <https://tinyurl.com/27pb4mhe>
- Verdad Abierta. (2009, 3 de septiembre). *De Parapolítica y Farcpolítica*. <https://tinyurl.com/252hcwck>

# Impacto positivo de la integración empresarial: el caso de COTECMAR en el sector Defensa en Colombia

Positive impact of business integration: the case of COTECMAR in the  
Colombian defense sector

DOI: <https://doi.org/10.25062/1900-8325.4846>

José Abel Carrasco Mora 

Armada Nacional de Colombia

Victoria Cristina Berrío Payares 

COTECMAR, Colombia

## Resumen

Este artículo analiza el impacto de COTECMAR, una empresa del Grupo Social y Empresarial de la Defensa, en su red de suministro a través del Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP). El objetivo es evaluar cómo la integración y colaboración entre COTECMAR, sus proveedores y entidades públicas y privadas influyen en la eficiencia y competitividad de la industria astillera. La metodología utilizada abarca un análisis cualitativo y cuantitativo de los datos obtenidos de los proveedores que participan en el programa. Los resultados demuestran que esta integración empresarial no solo mejora la calidad y eficiencia del proceso constructivo, sino que también promueve una relación favorable para todas las partes involucradas y contribuye al desarrollo de las capacidades de la industria nacional. En conclusión, la implementación de iniciativas como COTECMAR resulta beneficiosa tanto para la empresa principal como para sus proveedores, promoviendo la integración y colaboración en la industria.

**Palabras Clave:** astillero; desarrollo industrial; desarrollo tecnológico; empresa pública; industria de la construcción naval; red de suministro

This article analyzes the impact of COTECMAR, a Defense Social and Business Group company, on its supply network through the Supplier Development Program (PDP). The objective is to evaluate how the integration and collaboration between COTECMAR, its suppliers and public and private entities influence the efficiency and competitiveness of the shipbuilding industry. The methodology used includes a qualitative and quantitative analysis of the data obtained from the suppliers participating in the program. The results show that this business integration not only improves the quality and efficiency of the construction process, but also promotes a favorable relationship for all parties involved and contributes to the development of the national industry's capabilities. In conclusion, the implementation of initiatives such as COTECMAR is beneficial for both the main company and its suppliers, promoting integration and collaboration in the industry.


**Key words:** industrial development; public enterprises; shipbuilding industry; shipyard; supply network; technological development

## Abstract



Artículo de reflexión

Recibido: 2 DE MAYO DE 2024 • Aceptado: 17 de junio de 2024

Contacto: José Abel Carrasco Mora  [jose.carrasco@armada.mil.co](mailto:jose.carrasco@armada.mil.co)



## Introducción

El Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) es una organización que forma parte del Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, y agrupa 18 entidades que apoyan la misión de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Dichas entidades ofrecen una amplia gama de servicios que incluyen educación, transporte, recreación, vivienda y la producción de equipos y elementos para uso militar y civil (Decreto 4177, 2011). La naturaleza de las entidades que integran este grupo es diversa, pues abarca sectores industriales, comerciales, de hotelería y transporte, así como servicios sociales, atención a retirados y apoyo a la seguridad.

En cuanto a las entidades industriales, su impacto trasciende los procesos misionales de cada organización. Un ejemplo es la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial (COTECMAR), cuyo impacto va más allá de la actividad astillera, dada su función como corporación de ciencia y tecnología, por lo cual es reconocida además como un centro de desarrollo tecnológico. Otro grupo con gran impacto a nivel nacional son los proveedores que conforman la red de suministro de cada entidad. En el caso de la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC, 2023), durante el primer semestre de 2022, las compras nacionales superaron los 60 000 millones de pesos. Asimismo, la empresa estatal Industria Militar de Colombia (INDUMIL) se planteó para 2022 la meta de desarrollar 36 proveedores como parte de su objetivo estratégico de “Modernizar y optimizar los procesos-diseños inherentemente seguros”, meta que, de acuerdo con el informe de gestión 2022, se alcanzó en un 100 % (INDUMIL, 2023).

COTECMAR es una empresa del sector defensa que nació en el año 2000 como respuesta a la necesidad de la Armada Nacional de contar con un astillero nacional. El 21 de julio de 2000, dos años después de la recuperación del astillero, se constituyó legalmente bajo los parámetros mencionados. La empresa fue conformada por el Ministerio de Defensa, la Armada Nacional, la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Tecnológica de Bolívar y la Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito como socios fundadores (Porrás, 2019).

Hoy en día, en poco más de 20 años, COTECMAR se ha convertido en un referente para Latinoamérica en términos de capacidades de diseño y construcción de embarcaciones, con proyectos de importancia nacional como el Buque de Investigación Científico Marina ARC Simón Bolívar:

El Presidente Gustavo Petro destacó este jueves que con la entrada en operación del ARC Simón Bolívar, el buque de mayor calado construido en su totalidad en el país, con tecnología y mano de obra colombiana, la Armada Nacional “contribuirá, quizás, al desarrollo de la mayor industria naval de América Latina”. (Presidencia de la República, 2022)

Este proyecto además logró el reconocimiento de la Sociedad Colombiana de Ingenieros (2024) como la creación más importante a nivel nacional (Figura 1).



**Figura 1.** Buque ARC Simón Bolívar en las instalaciones de COTECMAR.

Fuente: Armada Nacional de Colombia

La industria astillera en Colombia es un sector con potencial de desarrollo y de impulso económico, debido a que depende de múltiples industrias para realizar su actividad comercial. De acuerdo con Colombia Productiva, en el país existen

35 astilleros, de los cuales el 45 % está en Bolívar, Magdalena y Atlántico; por esto tienen la capacidad de impulsar a las micro, pequeñas y medianas empresas no solo de los departamentos del Caribe colombiano, sino también de regiones del interior del país como Caldas y Risaralda. (*El Nuevo Siglo*, 15 de octubre de 2021)

Por su parte, según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT, 2021):

la industria astillera colombiana tiene un gran potencial por el impacto que genera en las exportaciones y el empleo: entre enero y agosto de 2021, este sector exportó más de US\$10,6 millones. Igualmente, por cada empleo directo generado por los astilleros del país, se crean en promedio 2,6 puestos de trabajo a lo largo de toda la cadena productiva, de acuerdo con cálculos de la Universidad Tecnológica de Bolívar. (párr. 4)

Se calcula que actualmente esta industria genera más de 20 000 empleos, tanto directos como indirectos, con un impacto significativo no solo en las regiones donde se encuentran los astilleros, sino también en aquellas donde se ubican las empresas proveedoras de materias primas e insumos esenciales para la prestación de servicios relacionados (*El Universal*, 27 de mayo de 2020). Desde el sector privado también resaltan la importancia de este sector, tal como lo manifiesta el presidente de la Cámara Fedemetal de la ANDI, Juan Manuel Lesmes: "La oferta del sector de astilleros tiene un campo enorme de desarrollo de negocios y la capacidad de impulsar otras industrias, a través de la fabricación de artefactos navales, especialmente con el sector metalmecánico" (*El Universal*, 27 de mayo de 2020).

Este artículo describe las actividades de fortalecimiento de la red de suministro para mostrar la importancia de la integración de las empresas del GSED con otras entidades en pro del desarrollo de la industria nacional. Con este propósito, toma como caso de estudio COTECMAR. Se presentan ejemplos de esfuerzos a nivel nacional en proyectos conjuntos, la orientación del Plan de Desarrollo de Proveedores como referente nacional, las estrategias de financiación y coordinación aplicadas, los resultados obtenidos y las proyecciones dentro del direccionamiento estratégico. Este fortalecimiento busca reducir los tiempos de entrega y los costos en diversos proyectos, reflejando el compromiso de la organización con el desarrollo de la industria nacional y el aprovechamiento del potencial de la industria astillera.

Metodológicamente se basa en datos cuantitativos sobre montos de financiación, comportamientos de compras, participación de proveedores en proyectos, impactos en compras y cantidades de proyectos. También se ofrece información cuantitativa sobre la integración con otras entidades públicas y privadas, como también el impacto de los desarrollos y actividades realizadas.

El fortalecimiento de las redes de suministro se ha concentrado principalmente en empresas privadas, lo que ha resultado en una limitada disponibilidad de literatura sobre organizaciones pertenecientes a un grupo empresarial dentro del Ministerio de Defensa. Este artículo, por lo tanto, se posiciona como una referencia para replicar e incrementar el impacto de las empresas del GSED y otras organizaciones públicas o privadas en las redes de suministro.

## **Esfuerzos a nivel nacional**

Conscientes del impacto que tiene el fortalecimiento de la industria astillera en el desarrollo de la industria nacional, se han implementado diversas iniciativas recientes a nivel nacional. A continuación, se describen algunas de ellas.

El Programa de Desarrollo de Proveedores para las Industrias del Movimiento (PDP) contó con una inversión de 300 millones de pesos, que beneficiaron a 20 micro, pequeñas y medianas empresas de Manizales y Caldas durante el 2020. De igual forma, se han adelantado varios proyectos enfocados en el fortalecimiento de proveedores para la industria astillera, con el objetivo de que estas empresas puedan integrarse con empresas ancla del sector, tales como Astivik y COTECMAR (MinCIT, 2020). Adicionalmente, entre 2018 y 2022 se han ejecutado dos fases del proyecto “Encadenamiento Astillero Caldas” y dos más del proyecto “Encadenamiento Astillero Bolívar”.

El proyecto “Encadenamiento Astillero Caldas” en su primera fase, desarrollada entre 2018 y 2020, tuvo por objetivo cerrar las brechas de empresas afiliadas a la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, llevando sus capacidades de producción a los estándares requeridos por la industria astillera mediante la transferencia de conocimiento, la implementación de estándares de calidad y el fomento de relaciones comerciales

entre actores de la red de suministro del sector astillero. A través de este programa, se logró “identificar, diseñar y desarrollar 20 productos o servicios nuevos, realizar transferencia de conocimiento y visitar la empresa ancla, el astillero Astivik Shipyard” (Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, 2021).

Desde Colombia Productiva (2021), destacan los resultados del proyecto:

[...] una de las empresas beneficiarias fue habilitada por la Dirección Marítima Colombiana (DIMAR) para proveer servicios y suministros al sector marítimo; cuatro empresas fueron certificadas en la norma ISO 9001:2015; y una empresa certificó su proceso de soldadura WPS (*Welding Procedure Specification*) y a tres de sus operarios en la certificación WQ.

Las empresas participantes en dichos proyectos mejoraron su poder competitivo en la industria astillera gracias a las certificaciones obtenidas en sistemas de gestión de la calidad ISO 9001:2017. Adicionalmente, recibieron capacitación, entrenamiento y asistencia técnica en las siguientes temáticas de seguridad y salud en el trabajo; costo de productos y realización de fichas técnicas; propiedad intelectual; innovación, y estrategias de negociación.

Por su parte, el proyecto “Encadenamiento Astillero Bolívar” en su primera fase, igualmente llevada a cabo entre 2018 y 2020, se enfocó en fortalecer la cadena de valor del Clúster Astillero de Bolívar. El proyecto brindó asistencia a 22 empresas para que pudieran apropiarse de conocimiento y tecnología de punta, con el fin de mejorar su oferta de productos y servicios de acuerdo con las necesidades de las empresas designadas como anclas y referentes en la industria astillera. Estas empresas ancla, destacadas por su participación en ventas y en el desarrollo de actividades relacionadas con la construcción y reparación de embarcaciones, cumplieron un rol crucial en el fortalecimiento de su red de suministro. En este caso, Astivik y COTECMAR colaboraron de manera conjunta para alcanzar dichos objetivos.

En 2018, la Cámara de Comercio de Cartagena consolidó la iniciativa de crear el Clúster Marítimo de Cartagena:

Somos una iniciativa de la Cámara de Comercio de Cartagena que inició en el año 2018 con el objetivo de fomentar estrategias y líneas de acción que permitan aumentar la sofisticación, sostenibilidad y rentabilidad de las empresas en la región Caribe. (Clúster Marítimo de Cartagena, 2024)

En la fase dos, que se desarrolló entre 2020 y 2021, se fortaleció la red de suministro a partir de las empresas proveedoras en el segundo nivel de esta red de la industria astillera, mediante la participación de 35 pymes en el proyecto.

Finalmente, el proyecto logró vincular a cuatro astilleros como empresas ancla: COTECMAR, Astivik, Astinaves y Astillero Escamilla. Junto a estos astilleros, se identificaron requerimientos específicos en ocho líneas de abastecimiento críticas: habitabilidad y acomodaciones, eléctrica y electrónica, limpieza y desgasificación, mantenimiento mecánico, metalmecánica, metrología, preparación de superficies, y soldadura y pailería.

Conscientes del impacto positivo del desarrollo de proveedores, estos cuatro astilleros han incrementado su participación en diversas iniciativas para fortalecer las capacidades locales, con el objetivo de reducir costos y aumentar su competitividad en el sector. Estos beneficios se han extendido a todos los astilleros de la región, dado que la dinámica del sector implica que los proveedores de bienes y servicios sean en su mayoría transversales para todos los astilleros de la zona.

El esfuerzo a nivel nacional ha sido integral, ya que no solo ha buscado desarrollar nuevos productos o servicios, sino que también ha fomentado la comercialización y el incremento de las ventas de las empresas participantes. Las ruedas de negocio han sido parte esencial del fortalecimiento en ventas:

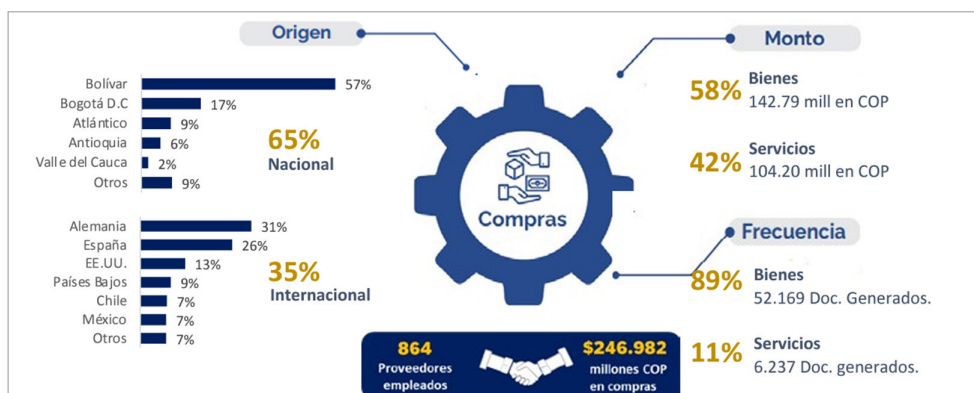
Esta rueda de negocios se realiza como parte de las acciones ejecutadas por el proyecto "Encadenamiento Astillero", liderado por Colombia Productiva, en conjunto con las cámaras de comercio de Cartagena y Manizales, con el que mipymes de este sector, ubicadas en Caldas y Bolívar han mejorado sus procesos y productos, con el fin de insertarse en las cadenas de suministros de astilleros nacionales e internacionales. (*Caracol Radio*, 12 de agosto de 2021).

## Rol de COTECMAR como referente nacional

COTECMAR es ampliamente reconocido como líder de la industria astillera en Colombia gracias a su liderazgo, mediante la conformación del Comité Astillero, y en diferentes iniciativas en el sector:

En el marco del proyecto Alianza Proa se conocerá la experiencia de la industria naval y astillera coreana y cómo se convirtió en un sector estratégico para el desarrollo económico del país asiático. Eso nos permitirá identificar oportunidades de mejora y buenas prácticas a replicar en el país. (MinCIT, 2023)

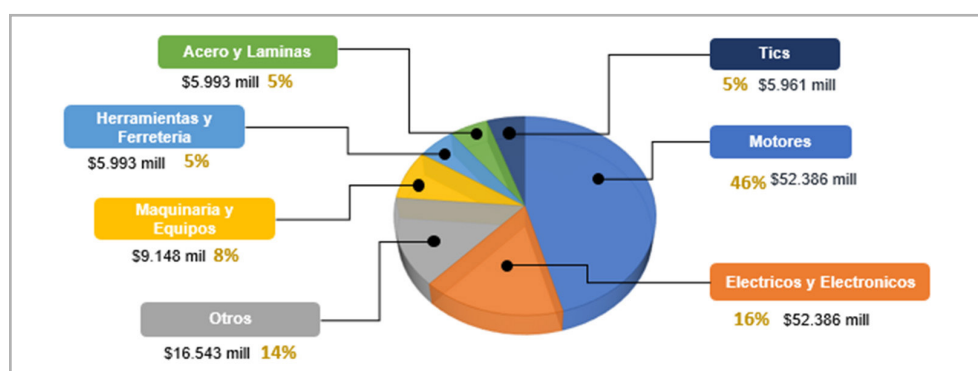
En el 2022, las compras de COTECMAR ascendieron a más de 500 000 millones de pesos en bienes y servicios, los cuales se detallan en la Figura 2.



**Figura 2.** Estadísticas de compras de COTECMAR en 2023.

Fuente: COTECMAR (2024)

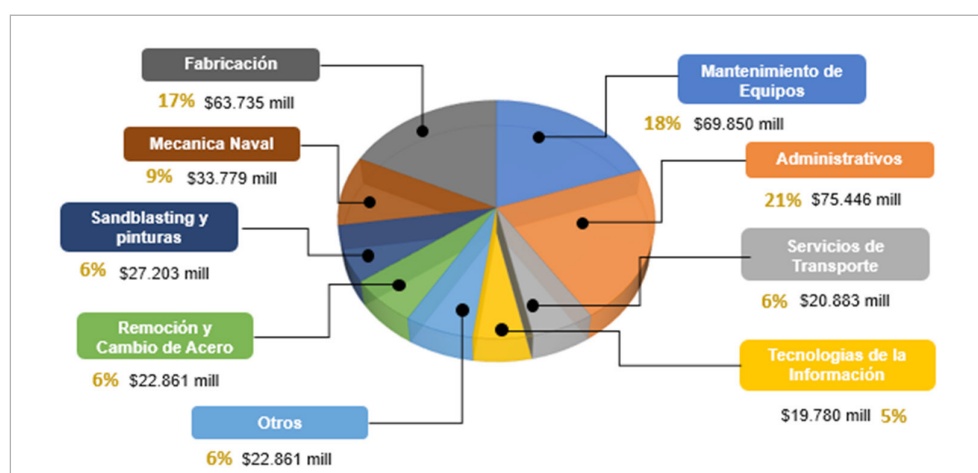
La Figura 3 muestra los principales grupos de compras de bienes, mientras que la Figura 4 presenta los grupos de servicios adquiridos. Se observa que la compra de equipos especializados representa un monto mayor en comparación con los elementos adquiridos en el mercado nacional. Esto se debe a que los requisitos, como los del sistema de propulsión para las unidades a flote, son demasiado complejos para considerar opciones de compra a nivel nacional.



**Figura 3.** Compras de bienes en COTECMAR.

Fuente: COTECMAR (2023a)

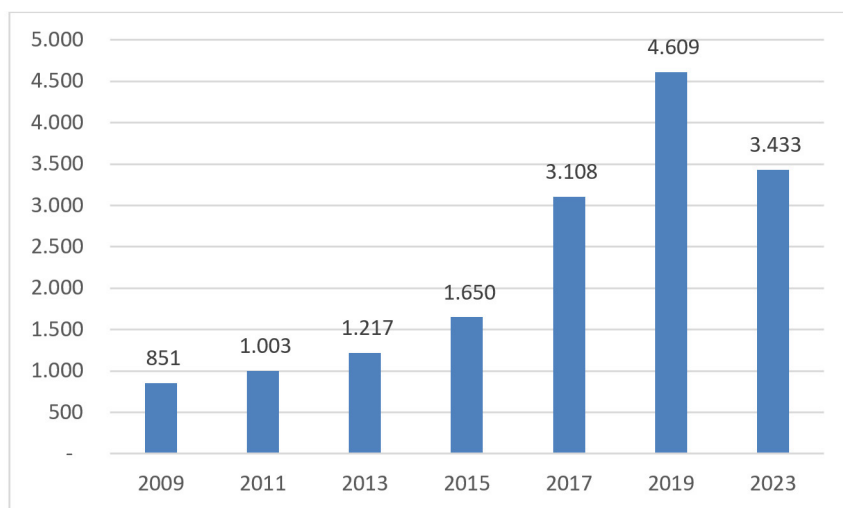
Por otra parte, las compras de servicios son las de mayor representación, lo cual demuestra la importancia de la industria astillera en la generación de empleos, ya que más del 50 % del monto de servicios corresponde a actividades productivas en la construcción y reparación de embarcaciones (Figura 4).



**Figura 4.** Compras de servicios en COTECMAR.

Fuente: COTECMAR (2023a)

Igualmente, la participación en eventos conjuntos con empresas del sector y la organización del evento Colombiamar se han consolidado como puntos de encuentro fundamentales para los diferentes actores nacionales e internacionales de la industria astillera. Este evento se realiza cada dos años en la ciudad de Cartagena de Indias. La Figura 5 muestra el comportamiento en términos de asistencia al evento. En 2023, la sexta edición de la rueda de negocios permitió celebrar más de 982 reuniones entre actores de la red de suministro del sector astillero, con un potencial de negocios que superó los 200 millones de dólares (COTECMAR, 2024).



**Figura 5.** Cantidad de asistentes a eventos de Colombiamar.

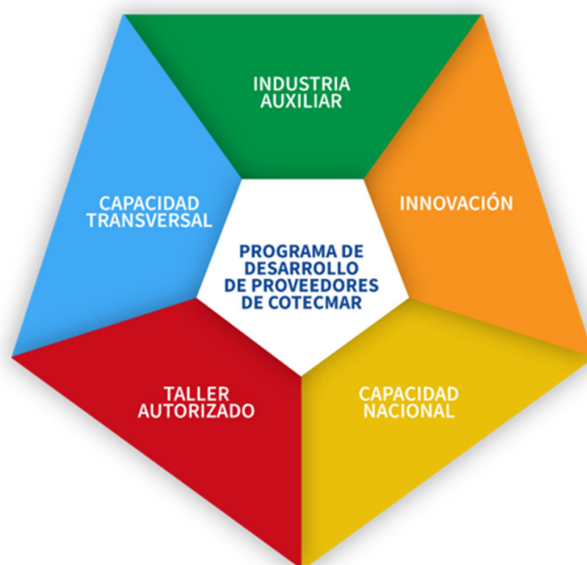
Fuente: Elaboración propia con base en COTECMAR (2024)

En cuanto al grupo de interés de proveedores, durante sus primeros años de operación, COTECMAR tuvo que adaptarse a la ausencia de bienes y servicios para el sector naval en Colombia, lo cual generó una dependencia de bienes y servicios ofrecidos por otros países, resultando en un aumento de tiempos y costos en las operaciones internacionales. Por este motivo, en el año 2011, COTECMAR incluyó en su estrategia corporativa el desarrollo de proveedores para consolidar la industria astillera en Colombia, formalizándolo en 2012 con cinco enfoques definidos así: 1) Capacidad Nacional, 2) Industria Auxiliar, 3) Talleres Autorizados, 4) Capacidades Transversales e 5) Innovación.

El enfoque de Capacidad Nacional busca desarrollar la industria nacional mediante el apalancamiento con diferentes actores, ya sean organizaciones gubernamentales o empresas internacionales. De igual manera, el enfoque de Industria Auxiliar apunta al desarrollo de capacidades en los servicios requeridos por la industria astillera. El enfoque de Talleres Autorizados se dirige a la mejora de capacidades para atender proyectos de reparación de unidades de la Armada Nacional en puntos de difícil acceso. Finalmente,



los enfoques de Capacidades Transversales e Innovación se orientan a fortalecer capacidades administrativas y fomentar la innovación en productos o procesos en las empresas participantes (Figura 6).



**Figura 6.** Enfoques del Programa de Desarrollo de Proveedores.

Fuente: COTECMAR (2023b)

Los enfoques se encuentran interrelacionados, y las iniciativas desarrolladas pueden abarcar uno o más enfoques del programa, funcionando como filtros para optimizar los recursos disponibles en COTECMAR para el desarrollo de la red de suministro y fomentar la sostenibilidad de la industria astillera. Esto ha permitido disminuir el número de compras internacionales y fortalecer la industria colombiana.

El escenario estratégico “COTECMAR se hace a la mar”, desarrollado entre los años 2011 y 2014, comenzó con la etapa de identificación de capacidades de proveeduría, priorizando el fortalecimiento de aspectos transversales de las empresas. Esta etapa evidenció que el país tenía las capacidades para fomentar el desarrollo del sector. Las capacidades transversales se entienden como aquellas de interés para grupos de empresas, independientemente de las actividades económicas que desarrollen, como, por ejemplo, formaciones en administración, seguridad y salud en el trabajo, y sistemas de gestión de calidad.

De igual forma, en relación con los escenarios estratégicos siguientes, el escenario “Máquinas todo adelante”, desarrollado durante los años 2015 a 2018, priorizó la alineación de iniciativas encaminadas al desarrollo y complemento de capacidades específicas, con



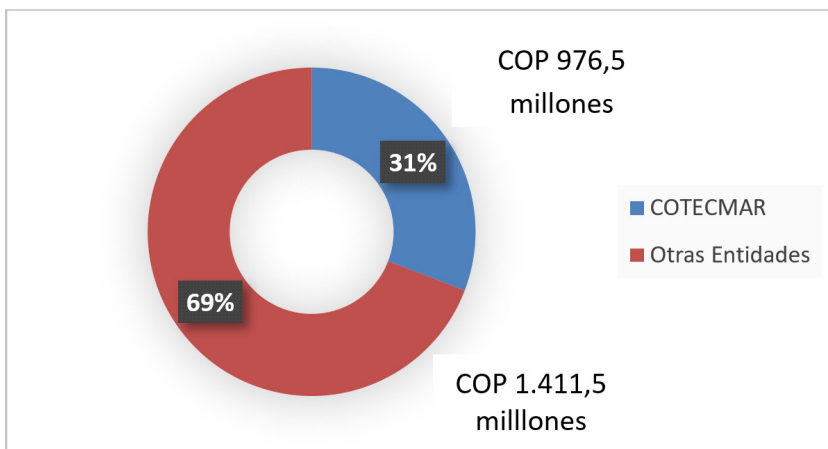
el apoyo de sectores clave para el mercado astillero en Colombia, como el eléctrico y el metalmecánico.

Finalmente, el escenario “Navegando sobre el rumbo”, implementado entre 2019 y 2022, aportó al fortalecimiento del factor comercial de las empresas, con el fin de asegurar su permanencia y capacidad para enfrentar los retos presentes en la industria del país.

## Financiamiento del Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)

COTECMAR ha gestionado la financiación del Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) tanto con recursos internos como externos. El principal recurso interno proviene de la designación de la División de Gestión Logística como el área encargada del programa y de los diferentes proyectos, lo cual ha sido fundamental para la consecución de resultados.

La Figura 7 discrimina el monto invertido en el PDP desde 2011 a 2023, según la fuente de financiación. De los 1307 millones de pesos invertidos en el PDP, COTECMAR ha aportado más de 435 millones de pesos en efectivo y en especie, particularmente para los proyectos asociados a la industria auxiliar, mientras que cerca de mil millones de pesos han sido provistos por otras entidades.



**Figura 7.** Fuentes de financiación del PDP.

Fuente: Elaboración propia con base en COTECMAR (2023a)

El monto correspondiente a las otras entidades tiene particular relevancia, ya que constituye una integración entre diversos actores. La financiación es suministrada, por una parte, por el Gobierno nacional a través de programas como Innpulsa u organizaciones como Procolombia; por otra parte, entidades gremiales como la ANDI y las Cámaras de Comercio también participan activamente; y finalmente, las empresas beneficiarias que disponen diferentes recursos en el marco de los proyectos también aportan. De

acuerdo con la naturaleza de cada proyecto, se vinculan instituciones educativas como formadoras, en función de las necesidades específicas.

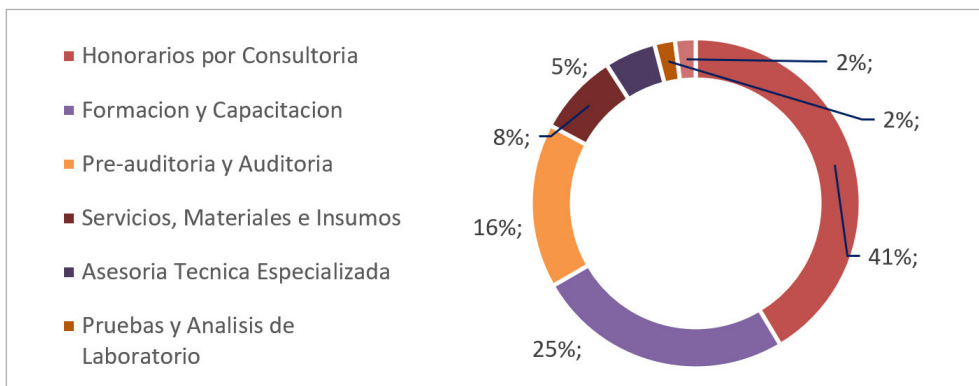
El enfoque de COTECMAR de vincular además a empresas internacionales para apalancar el conocimiento y establecer relaciones ganar-ganar entre la empresa local y la empresa internacional tiene como objetivo ampliar los montos destinados al PDP, así como incrementar sus resultados e impacto.

Los proyectos de desarrollo de proveedores que se han implementado han tenido una duración de entre 6 y 24 meses, logrando intervenir alrededor de 130 empresas de diferentes sectores de la economía, mediante acompañamiento especializado, capacitaciones, asesorías técnicas, consultorías, participaciones en ruedas de negocio, antenas comerciales, entre otros; además de desarrollar capacidades para más de 20 nuevos productos o procesos.

Estos proveedores se concentran principalmente en los departamentos de Bolívar, Cundinamarca, Caldas, Meta y Atlántico. Adicionalmente, se ha extendido el PDP a los departamentos de Magdalena, Valle del Cauca, Guaviare, Arauca y Vichada, en busca de nuevas capacidades.

## Ejecución del PDP

A continuación, en la Figura 8 se indica cómo se han distribuido los recursos de acuerdo con las actividades principales.



**Figura 8.** Distribución de actividades del PDP.

Fuente: Elaboración propia con base en COTECMAR (2024)

La mayor participación se ha dado en las actividades de consultoría y formación, lo que obedece al alto nivel de complejidad que la industria astillera exige de su red de suministro, la cual aún presenta una brecha en términos de capacidad y tecnologías. Por ejemplo, en el desarrollo de un camarote, aunque la estructura parte de un diseño

convencional, los requisitos de peso, dimensiones, condiciones marítimas y normas de seguridad contra incendios exigen cerrar brechas de conocimiento para lograr que una empresa que fabrica camarotes para viviendas pueda entregar un producto que cumpla con los estándares específicos para su instalación en embarcaciones.

En cuanto a las líneas de negocio, el PDP se ha centrado en las siguientes:

- Instalación y armado de cascos
- Instalación de sistema eléctrico
- Instalación de cocinas
- Instalación de sistemas de refrigeración
- Servicio de alineado de ejes
- Servicio de instalación de pisos
- Servicio de limpieza de tuberías
- Fabricación de sistemas eléctricos
- Fabricación de cocinas
- Diseño de sistemas de refrigeración
- Instalación de mobiliario naval
- Instalación de sistemas de filtración de aguas
- Fabricación de puertas interiores y exteriores
- Diseño de sistemas de filtración de aguas
- Suministro de equipos de salvamento
- Luces de navegación
- Bombas para sistemas de aire acondicionado
- Escotillas
- Camas y camarotes
- Diseño y construcción de mamparo no estructural

Se estima que, con el tiempo, estas actividades migren progresivamente hacia un incremento en lo relacionado con asesorías técnicas y la adquisición de insumos, a medida que se vayan cerrando las brechas existentes y aumente la demanda de equipos especializados y nuevas tecnologías para la producción en empresas nacionales. Para ello, la vinculación con empresas internacionales que tengan proyección en el mercado nacional es fundamental.

### **Coordinación interinstitucional**

Siguiendo el proverbio africano que dice: “Si quieres ir rápido, ve solo. Si quieres llegar lejos, ve acompañado”, COTECMAR ha entendido que el liderazgo en el desarrollo de la

industria astillera requiere de la integración con otras entidades para lograr la sostenibilidad de cada logro alcanzado. Entidades como Innpulsa, Propaís, Cámara de Comercio de Cartagena, Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, empresas usuarias finales, Colombia Productiva, COBELL y ACOPI-Bolívar han sido parte de los siguientes proyectos:

- Fortalecimiento empresarial para el incremento de la productividad y competitividad de 14 mipymes de la región Caribe, proveedoras de la industria naval, marítima y fluvial mediante la certificación en calidad bajo la norma ISO 9001 versión 2008.
- Fortalecimiento del Clúster Astillero de Colombia a partir del desarrollo de las capacidades de innovación en su Industria Auxiliar.
- Fortalecimiento competitivo de la micro y pequeña empresa que componen la cadena productiva astillera en la región del Meta.
- Fortalecimiento de la cadena de valor del Clúster Astillero en Bolívar a través de la articulación con necesidades de empresas ancla y tendencias del mercado.

### **Coordinación entre actores de la red de suministro**

Al entender que la industria astillera no se basa únicamente en una cadena de suministro lineal, sino en una red de suministro interconectada en la que los proveedores interactúan entre sí y con COTECMAR en diferentes etapas, se hace evidente la necesidad de integrar a estos proveedores en los esfuerzos de desarrollo de capacidades nacionales. Este enfoque busca consolidar relaciones de beneficio mutuo, donde las empresas fabricantes internacionales encuentren en la industria local aliados estratégicos, ya sea para la producción total o parcial de bienes o para la prestación de servicios autorizados.

COTECMAR actúa como un puente entre estas empresas, creando un escenario en el que todas las partes se benefician. Para los fabricantes internacionales, estas alianzas representan una vía de acceso al mercado latinoamericano, apoyados en la experiencia de las empresas locales y en la confianza construida con COTECMAR a lo largo de los años. Para las empresas locales, estas alianzas permiten desarrollar nuevas líneas o capacidades de suministro, aprovechando la experiencia de los fabricantes internacionales. Finalmente, para COTECMAR, esto significa reducir los costos de transporte y tiempos de espera para la adquisición de bienes o servicios.

Los proyectos constructivos de COTECMAR facilitan espacios para la integración de la industria nacional con actores internacionales. Durante 2023, se llevaron a cabo varios encuentros entre empresas colombianas y proveedores europeos, destacando uno en particular que reunió a tres grandes empresas europeas con participantes en diversas iniciativas de desarrollo promovidas por COTECMAR. En este encuentro se organizaron ruedas de negocios, lo que permitió a las empresas identificar contrapartes de

interés, gestionar espacios para presentar sus capacidades y objetivos, y facilitar posibles asociaciones.

La metodología empleada por COTECMAR como punto de encuentro y de confianza entre las partes incluye las siguientes fases:

1. Identificación de las principales ventajas para la empresa internacional al fortalecer su presencia y relacionamiento en Colombia.
2. Identificación de la empresa internacional con capacidades. Esta identificación se realiza a partir de las empresas con mayor relacionamiento en el tiempo y con las cuales se hayan construido relaciones de confianza.
3. Socialización de la iniciativa con la empresa internacional, donde se explican los beneficios, la intención de trabajo, y se busca la vinculación de la empresa. La empresa internacional formula sus expectativas y requerimientos, así como una línea de tiempo aproximada para la selección final.
4. Preselección de alternativas de empresas locales, lo cual implica evaluar las empresas locales con capacidades de vincularse con la empresa internacional, a partir de criterios como las evaluaciones de desempeño, montos y frecuencias de compra, entrevistas con supervisores, actualización de información financiera y validación de capacidades.
5. Del ejercicio anterior se entrega una lista con entre 3 y 5 empresas locales para que la empresa internacional realice visitas, entrevistas, intercambie información y haga las verificaciones que considere relevantes.
6. Finalmente se espera la formalización de los acuerdos bajo la figura que mayor tranquilidad les dé a las partes, sin comprometer a COTECMAR con montos de compra; el rol de COTECMAR es de facilitador del relacionamiento como punto de contacto entre las partes.

En los últimos años, COTECMAR ha centrado sus esfuerzos en integrar empresas locales e internacionales para los servicios de climatización, refrigeración y sistemas hidráulicos. Aunque estos sistemas suelen ser fabricados en el exterior por empresas especializadas, se ha promovido el desarrollo de la industria nacional mediante la creación de nuevas empresas a nivel local o la certificación de empresas nacionales como distribuidoras y prestadoras de servicios autorizados.

Otra campo de aplicación para esta integración en la red de suministro es el suministro de piezas o servicios necesarios para la última etapa del proceso logístico. Por ejemplo, empresas que fabrican equipos complejos pueden asociarse con empresas locales para certificarlas como instaladores autorizados. Esta estrategia no solo reduce

costos relacionados con mano de obra, transporte, materiales y equipos, sino que también minimiza las barreras lingüísticas y culturales, optimizando el proceso.

Principales resultados

Más allá de las inversiones y los proyectos desarrollados, los resultados son importantes para cualquier organización, ya que se espera que toda inversión genere al final de ejercicio beneficios ya sean cuantitativos o cualitativos. El Programa de Desarrollo de Proveedores ha ratificado el rol de COTECMAR como líder en el desarrollo de la industria astillera nacional; lo anterior se evidencia en los principales resultados obtenidos mediante el programa:

Generación de ahorros para COTECMAR

Un ejemplo destacado de gran impacto en la generación de ahorros es el caso de los ánodos de sacrificio, uno de los desarrollos que hicieron parte del proyecto “Fortalecimiento del Clúster Astillero de Colombia a partir del desarrollo de las capacidades de innovación en su Industria Auxiliar”. La Tabla 1 muestra un resumen comparativo de costos realizado por COTECMAR con base en los históricos de compras.

Tabla 1. Análisis comparativo de compra de ánodos

CANT	DESCRIPCIÓN	2019		2016	
		OC 41029560	2-3 SEMANAS	OC 41014446	5-6 SEMANAS
165	Tipo 10Z	\$ 117.800	\$ 19.437.000	\$ 136.000	\$ 22.440.000
45	Tipo 15Z	\$ 184.300	\$ 8.293.500	\$ 239.000	\$ 10.755.000
6	Tipo T- 25-Z	\$ 566.000	\$ 3.396.000	\$ 528.000	\$ 3.168.000
12	Tipo D IV-2Z	\$ 78.000	\$ 936.000	\$ 52.000	\$ 624.000
Sub.total			\$ 32.062.500		\$ 36.987.000
Transporte*			\$ -		\$ 12.670.847
Total			\$ 32.062.500		\$ 49.657.847
AHORRO			\$ 17.595.347		
* NOTA: Cotecmar asumió el 40% del costo del transporte desde origen, considerando que era un elemento importado. No se relacionan gastos arancelarios.					

Fuente: COTECMAR

Esta comparación tomó como punto de partida una orden de compra de 2016 contra una compra de 2019 de bienes incluidos en un proyecto de reparación. Se encontró que la importación de estos bienes en 2016 había tomado de 5 a 6 semanas, además de tener un costo directo mayor y requerir gastos adicionales de transporte. Gracias al PDP, COTECMAR logró, en una sola compra, un ahorro de más de 17 millones de pesos y redujo el tiempo de entrega de este elemento a menos de 3 semanas (Figura 9).



**Figura 9.** Inspecciones de los ánodos por parte del cliente final.

Fuente: Elaboración propia

De igual manera, la línea de fabricación de *man-holes* ha representado un interés significativo para la industria nacional, cuyo desarrollo ha sido un esfuerzo conjunto. Por un lado, la industria nacional ha enfocado sus capacidades en metalmecánica para diseñar prototipos, mientras que COTECMAR ha participado en la evaluación y retroalimentación de estos, seleccionando y aportando su experiencia en el sector astillero para generar un diseño adecuado a las necesidades de los proyectos constructivos. Además, COTECMAR ha facilitado insumos para la fabricación de prototipos, empleando material sobrante de las láminas utilizadas en la construcción de las embarcaciones que produce. El prototipo fue debidamente evaluado y probado, y actualmente es uno de los productos requeridos por la industria astillera, que ha pasado de la compra internacional a la compra nacional. El costo final para COTECMAR presentó una reducción cercana al 10 % respecto al costo anterior, además de una reducción en el tiempo de entrega, que ahora es de tres semanas para su entrega en la ciudad de Cartagena.

La innovación en los procesos internos de COTECMAR también ha permitido implementar nuevas estrategias para el desarrollo de proveedores. Ante el reto de contar con tráileres que permitieran movilizar los elementos de combate fluvial de bajo calado fabricados por la empresa, se optó por realizar un proceso interno de identificación de

proveedores locales con la capacidad de fabricación conforme a estándares de calidad internacionales. Como resultado de este ejercicio, se identificaron empresas potenciales que presentaron sus diseños a un panel de expertos. La mejor propuesta fue seleccionada y cofinanciada con un presupuesto específico para la compra de insumos y materiales, lo que proyectó una reducción de costos cercana al 20 % y de tiempos de entrega de hasta dos semanas.

Estos tres ejemplos ilustran los beneficios en ahorros que COTECMAR ha logrado. Actualmente, se proyectan ahorros adicionales en otras líneas de bienes y servicios en desarrollo, como aislamientos térmicos, fabricación de tráileres y servicios hidráulicos, entre otros.

En cuanto al aislamiento térmico, se busca fomentar la asociación entre empresas nacionales, específicamente fabricantes de aislamientos y de mamparos de habitabilidad, para obtener la certificación de productos que serán instalados en las nuevas embarcaciones. Por último, los servicios hidráulicos se desarrollarán en colaboración con empresas internacionales, con el objetivo de reducir costos de mantenimiento y asesoría.

### **Diversificación de la red de suministro**

El PDP ha generado resultados significativos en la industria astillera colombiana. Un ejemplo destacado es el diseño y construcción de una puerta estanca por parte de una microempresa del clúster metalmecánico de Caldas, que fue instalada en el buque PAF-L de la Armada Nacional. Este logro subraya la capacidad de las empresas nacionales para incursionar en nuevas líneas de negocio y promover el desarrollo industrial en el país.

Además, el PDP ha fortalecido a 12 astilleros en la región del Meta, mejorando su capacidad para ofrecer servicios de construcción, reparación y mantenimiento de buques en diversas localidades. En Bolívar, la productividad y competitividad de 14 empresas se han incrementado mediante la certificación en calidad ISO 9001:2008. Asimismo, a través del proyecto de fortalecimiento del Clúster Astillero de Colombia, 12 empresas han mejorado sus capacidades de innovación, distribuidas entre los clústeres marítimo de Bolívar y metalmecánico de Caldas. Además, 4 empresas han recibido capacitación en productividad, beneficiando tanto a sus propios profesionales como a los de COTECMAR.

El PDP también ha facilitado diversificar productos, permitiendo a las empresas incursionar en nuevas líneas de negocios como la construcción de cascos, sistemas eléctricos, cocinas y refrigeración para unidades tipo Empujador, BDA y OPV. En Santander, nuevos proveedores han sido capacitados para atender proyectos como el Topocoro, lo que ha permitido expandir sus capacidades en el ciclo de vida de los productos.

En total, más de 130 empresas han sido beneficiadas por el PDP, lo que ha llevado a una diversificación de la oferta de bienes y servicios en el sector astillero. Este desarrollo se refleja en un incremento significativo de la participación de los proveedores nacionales



en las compras de COTECMAR, representando más del 65 % del total de compras realizadas, en comparación con las adquisiciones internacionales para el 2023.

### Direccionamiento Estratégico 2042

Los esfuerzos de COTECMAR con su PDP se han convertido en una parte integral del rol de liderazgo de la industria astillera nacional. Por esta razón, la alta dirección ha mantenido dentro de su Direccionamiento Estratégico, ante diferentes escenarios, logros específicos a alcanzar con el grupo de interés de proveedores. Por ejemplo, a corto plazo, se ha establecido: "Aumento de la participación de los proveedores desarrollados en los procesos productivos de las construcciones del escenario, vinculando uno por cada grupo constructivo" (COTECMAR, 2023b).

Este enfoque se centra en las actividades de construcción, dado que es la actividad productiva la que permite mayor flexibilidad en cuanto a la selección de proveedores y la integración con actores de la red de suministro. La meta en cada uno de los grupos constructivos busca fomentar la diversificación, siendo los mayores retos aquellos asociados a los sistemas de navegación e integración de los sistemas eléctricos y electrónicos. Por ello, en la construcción de la Patrullera Oceánica Colombiana (POC), se ha establecido como parámetro de negociación con los proveedores internacionales el desarrollo de la industria nacional (Figura 10).



**Figura 10.** Patrullera Oceánica Colombiana en construcción en las instalaciones de COTECMAR.

Fuente: Armada Nacional (2024)

Además, el Direccionamiento Estratégico ha integrado los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) enmarcados en actividades con los proveedores. Los ODS priorizados son el 8: Trabajo Decente y Crecimiento Económico; el 12: Producción y Consumos Responsables, y el 17: Alianzas para Lograr los Objetivos (COTECMAR, 2023a). Estos objetivos requieren la integración de indicadores internos que permitan identificar la participación de los proveedores en el aporte de COTECMAR al cumplimiento de los ODS.

## Conclusiones

Las empresas del GSED desempeñan un rol crucial en el país, que va más allá de las actividades comerciales que desarrollan, lo que subraya la importancia de promover su integración con los diferentes grupos de interés. El caso de COTECMAR ejemplifica su capacidad de liderazgo y gestión, especialmente en lo que respecta a la red de suministro.

La industria astillera tiene un potencial significativo para impactar otras industrias, generando valor en todos sus procesos, desde la complejidad de bienes y servicios como radares y sistemas de navegación, hasta la simplicidad de elementos de alojamiento como colchones y sábanas. Esta diversidad de suministros convierte al sector en una prioridad para las iniciativas gubernamentales dirigidas a su fortalecimiento.

Crear espacios para la integración de diferentes actores dentro de la red de suministro es clave para el desarrollo de la industria nacional. Establecer marcos de entendimiento entre empresas internacionales con capacidades específicas y empresas locales con conocimiento empírico en gestión comercial local permite que el usuario final se beneficie de mejores condiciones de suministro, ya sea en términos de precios, tiempos de respuesta, servicios técnicos o ciclos de vida de los productos.

Alinearse con los ODS se ha convertido en un imperativo para todas las empresas, especialmente para las empresas del Estado. Para contribuir de manera significativa a estos objetivos, es fundamental involucrar al grupo de interés de proveedores, ya que aspectos como la creación de empleos indirectos e inducidos, y la evaluación de la sostenibilidad como un criterio clave en la selección de proveedores, tienen un impacto directo en la red de suministro y contribuyen al desarrollo de la nación.

Los esfuerzos dentro de las entidades del GSED deben ser apropiados y promovidos desde la alta dirección, incorporándolos en sus políticas y procedimientos para garantizar la sostenibilidad de la red de suministro. Además, es esencial monitorear los resultados y los objetivos alcanzados, lo que permitirá una mejor asignación de recursos y, en últimas, un mayor impacto en los grupos de interés.

## Agradecimientos

Los autores desean agradecer a COTECMAR por su apoyo en la realización de este artículo.

## Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

## Financiamiento

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

## Autores

**José Abel Carrasco Mora.** Oficial logístico de la Armada Nacional de Colombia. MBA, Naval Postgraduate School; profesional en ciencias navales y administración marítima, Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla, Cartagena, Colombia. Se ha desempeñado como jefe de Departamento Logístico en la Fuerza Naval del Sur, Comandante de Compañía Administrativa en el BACAIM4 y Jefe de Departamento Administrativo en COTECMAR.

<https://orcid.org/0009-0003-7681-705X> - Contacto: jose.carrasco@armada.mil.co

**Victoria Cristina Berrío Payares.** Ingeniera industrial, Maestrante en Administración y Dirección de Empresas de la Escuela de Negocios Europea de Barcelona. Se ha desempeñado de COTECMAR durante los últimos 4 años, como parte de los proyectos de Soporte Logístico Integrado de proyectos de construcción, y proyectos de Desarrollo de Proveedores.

<https://orcid.org/0009-0005-0413-9733> - Contacto: vberrio@cotecmar.com

## Referencias

- Armada Nacional de Colombia. (2024, 19 de abril). *COTECMAR avanza en la construcción de la estructura de la Patrullera Oceánica Colombiana* [nota de prensa]. <https://tinyurl.com/2yplj7k7>
- Cámara de Comercio de Manizales por Caldas. (2021, 17 de agosto). *20 empresas de Caldas se fortalecen con el programa Encadenamiento Astillero* [nota de prensa]. <https://tinyurl.com/25c4xh7n>
- Caracol Radio. (2021, 12 de agosto). Empresas del sector astillero de Cartagena estarán en rueda de negocios. <https://tinyurl.com/23vdenoo>
- Clúster Marítimo de Cartagena. (2024). Nosotros [página web]. <https://clustermaritimo.co/nosotros>
- Colombia Productiva. (2021). *Informe de Gestión 2020*. <https://tinyurl.com/3nex5f7y>
- Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial (COTECMAR). (2023a). *Resultados del proceso de actualización del Direccionamiento Estratégico 2023-2042*.
- Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial (COTECMAR). (2023b, abril). *Reunión de Proveedores 2023*.

- Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial (COTECMAR). (2024). *Informe de Gestión y Sostenibilidad 2023*. <https://tinyurl.com/466vc5nn>
- Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC). (2023, febrero). *Informe de Gestión 2022*. <https://tinyurl.com/36s8kvzm>
- Decreto 4177. (2011, 3 de noviembre). *Por el cual se conforman unos Organismos de Coordinación y Consulta del Sector Defensa adscritos al Ministerio de Defensa Nacional*. Presidencia de la República de Colombia. <https://tinyurl.com/2bh7ya9d>
- El Universal*. (2020, 27 de mayo). El gran potencial de la industria astillera colombiana. <https://tinyurl.com/286oj7t7>
- INDUMIL. (2023). *Informe de Gestión 2022*. <https://tinyurl.com/3kupd2ns>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT). (2020, 10 de marzo). *Mipymes de Caldas serán proveedoras del Astillero Astivik* [nota de prensa]. <https://tinyurl.com/26nxb5h6>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT). (2021, 13 de octubre). *Industria colombiana de astilleros recibirá US\$5 millones para acelerar productividad y calidad* [nota de prensa]. <https://tinyurl.com/26klhg3h>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT). (2023, 6 de mayo). *Misión público privada inicia proceso de formación en Corea para fortalecer el sector astillero en Colombia* [nota de prensa]. <https://tinyurl.com/23fqdtc2>
- Porras, J. (2019, junio). *La historia de COTECMAR poco conocida*. ACORE. <https://tinyurl.com/y4a75svh>
- Presidencia de la República. (2022, 15 de diciembre). *Con la entrada en operación del Buque ARC Simón Bolívar, Colombia avanza en el desarrollo por alcanzar la mayor industria naval de América Latina: Presidente Petro* [nota de prensa].
- Sociedad Colombiana de Ingenieros. (2024, 31 de mayo). *Cotecmar gana premio nacional de ingeniería por el diseño y construcción del buque de investigación científico marina ARC 'Simón Bolívar'* [nota de prensa]. <https://tinyurl.com/236zgoq7>

Esta página queda intencionalmente en blanco

# La securitización de derechos para prevenir el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en Colombia

Securitization of rights to prevent forced recruitment of children and adolescents in Colombia

DOI: <https://doi.org/10.25062/1900-8325.4862>

Andrea Catalina Peña-Piñeros 

Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia

## Resumen

Este artículo analiza la situación del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes (NNA) en zonas rurales de Colombia y las medidas institucionales implementadas para prevenirlo, con el fin de plantear una posible solución a esta problemática a través del proceso de securitización, como una estrategia para brindar seguridad y protección a los NNA que habitan en dichas zonas. Mediante una metodología cualitativa de análisis documental de fuentes secundarias enfocadas en la prevención de este delito, se evidenció la necesidad de crear una estrategia sólida, sostenida e integral, dirigida a proteger los NNA. Se concluye que el proceso de securitización puede constituir una política de Estado y no de gobierno efectiva, enfocada en la seguridad multidimensional. Esta investigación propone aplicar una teoría de las relaciones internacionales generalmente usada para la seguridad de los Estados, pero aún no en una problemática interna como la abordada.

**Palabras Clave:** derecho internacional humanitario; derechos humanos; reclutamiento forzado; securitización; seguridad


This article elaborates a state of the art of the bilateral relationship between Colombia and the U This article analyzes the situation of forced recruitment of children and adolescents in rural areas of Colombia and the institutional measures implemented to prevent it, in order to propose a possible solution to this problem through the securitization process, as a strategy to provide security and protection to children and adolescents living in these areas. Through a qualitative methodology of documentary analysis of secondary sources focused on the prevention of this crime, it became evident the need to create a solid, sustained and comprehensive strategy aimed at protecting children and adolescents. It is concluded that the securitization process can constitute an effective state and not government policy, focused on multidimensional security. This research proposes to apply a theory of international relations generally used for the security of States, but not yet in a domestic problem such as the one addressed.

**Key words:** forced recruitment; human rights; international humanitarian law; securitization; security

## Abstract

Artículo de reflexión

Recibido: 6 de junio de 2024 • Aceptado: 22 de junio de 2024

Contacto: Andrea Catalina Peña-Piñeros  [andrea.penap@esdeg.edu.co](mailto:andrea.penap@esdeg.edu.co)



## Introducción

Colombia ha vivido un conflicto armado interno por más de cinco décadas, que aún hoy sigue vigente a pesar de la firma del Acuerdo de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) en 2016. Este conflicto ha dado lugar a diversas violaciones de derechos humanos, como homicidios, desplazamiento forzado y, en particular, el reclutamiento forzado de menores para la guerra, problemática de la que se ocupa este artículo.

Este acto constituye una grave violación de los derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA), según la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, y es considerado un crimen de guerra en conflictos armados, de acuerdo con el Estatuto de la Corte Penal Internacional, como se especificará más adelante. No se trata de un fenómeno aislado ni poco frecuente, ya que muchos menores han sido víctimas de este delito. Los menores de edad han llegado a representar el 44 % del pie de fuerza del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el 42 % de las FARC-EP (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2017; Springer, 2019).

Por lo anterior, es indispensable que se brinde seguridad a los menores que son víctimas de este delito con el fin de evitar que sus derechos humanos sean vulnerados. Por ello, la pregunta de investigación que orienta este artículo es la siguiente: ¿Cómo se puede garantizar la seguridad en las zonas rurales de Colombia para evitar el reclutamiento forzado de NNA?

En consonancia con lo anterior, este artículo tiene como objetivo exponer el proceso de securitización como una estrategia que el Estado colombiano puede desarrollar para brindar seguridad y protección a NNA que habitan en las zonas rurales, y mitigar así su reclutamiento forzado. Para ello, es necesario comenzar con una contextualización de la teoría que sustenta esta estrategia. Según Buzan y Waever (2009), la securitización se basa en la necesidad de que un ente, ya sea estatal o no estatal, desarrolle estrategias para enfrentar las amenazas que lo ponen en riesgo. En primer lugar, es fundamental presentar al público la existencia de estas amenazas, como base para implementar medidas de acción específicas. En segundo lugar, es necesario exponer cuáles serían los resultados o consecuencias de la ejecución de dichas medidas.

Para ilustrar este proceso, los autores señalan que la prensa o el Poder Ejecutivo son los encargados de presentar a la sociedad sus necesidades frente a una amenaza inminente, ya sea militar o de otro tipo. Asimismo, explican los posibles resultados que, por ejemplo, la inversión en seguridad y defensa, como el aumento del pie de fuerza o la adquisición de armas, podría obtener.

La aplicación de esta teoría fue exitosa en la estrategia desarrollada por el presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, tras el atentado a las Torres Gemelas en

Nueva York. Su objetivo final fue enfrentar el terrorismo mediante la securitización de esta amenaza (Hernández, 2012). De esta manera, se logró una dinámica de seguridad en el hemisferio que permitió a Estados Unidos limitar las capacidades de los terroristas, obstaculizando su poder económico, derivado, entre otras fuentes de financiamiento, del tráfico de drogas.

El uso de esta herramienta podría tener un gran impacto en la prevención del reclutamiento forzado de menores, que ha afectado principalmente a las regiones más alejadas del centro del territorio nacional. Este delito había dejado más de 16 879 víctimas hasta el año 2017 (CNMH, 2017) y para el primer semestre de 2024 dejó 159 casos registrados (Defensoría del Pueblo, 2024). Partiendo del supuesto de que esta problemática ocupe un lugar más alto en la agenda política del Estado al considerarse una amenaza para su estabilidad, se podrían desplegar planes de acción más eficaces para garantizar la seguridad y los derechos de toda la población, en el marco de la acción unificada del Estado a través de sus instituciones.

La metodología de este artículo es cualitativa y se desarrolla mediante el análisis documental de fuentes como normas, políticas públicas y programas de organismos del Estado que han buscado prevenir el reclutamiento forzado de NNA. Esta metodología permite identificar los avances y/o vacíos en las diferentes acciones implementadas, con el fin de evaluar si han logrado el objetivo de prevenir el reclutamiento forzado de menores, especialmente en las zonas rurales del país. A partir de este diagnóstico, se justifica una propuesta sobre la necesidad de desarrollar otras acciones, como la securitización de los derechos de los menores, para alcanzar este objetivo.

Para presentar los resultados obtenidos, se ofrece una descripción de las causas identificadas como precursoras del reclutamiento forzado de NNA en las zonas rurales de Colombia por parte de los grupos armados organizados (GAO). Estas causas se han dividido en dos categorías: a) vinculación forzada, que ocurre bajo amenazas y presiones físicas y psicológicas; y b) vinculación voluntaria, derivada de la situación social, económica y psicológica que afecta a los NNA en el país (Palacio, 2019).

En la misma línea, a partir de la descripción de la situación actual del reclutamiento forzado de NNA en las zonas rurales, se puede evidenciar la forma en que variables como la falta de gobernabilidad, representada en deficiente presencia institucional, ha facilitado que los GAO logren cooptar los derechos de las comunidades y sobre todo de los NNA vulnerables, en términos de desplazamiento, desempleo de sus padres, necesidades básicas insatisfechas, pobreza y violencia intrafamiliar, entre otros factores (Comisión de la Verdad [CEV], 2022a).

En segundo lugar, se analizan los antecedentes de las estrategias institucionales de seguridad desarrolladas por el Estado colombiano para aplicarlas en zonas rurales con



el objetivo de evitar el reclutamiento forzado de NNA. Para ello, se consideran variables como el origen de estas estrategias, ya sean decretos, leyes o programas institucionales, y los diferentes enfoques de los gobiernos en los que fueron propuestas, haciendo énfasis en sus resultados.

Las estrategias estatales implementadas para prevenir y evitar el reclutamiento forzado de menores no han sido suficientes, ya que este delito continúa ocurriendo en todo el territorio colombiano, fortaleciendo el pie de fuerza de los GAO. A pesar de los diferentes intentos de control territorial e institucional, una posible causa de esta situación es la falta de una política de Estado efectiva que permita a las instituciones enfocarse en la problemática a largo plazo. Esto requeriría un plan integral que garantice acciones continuas y pertinentes para combatir este delito de manera sostenida.

Sin embargo, es importante aclarar que, dentro de las estrategias implementadas, se incluyó la creación del CONPES 3673 de 2010, con una proyección hasta 2034, en la cual se aborda esta problemática. Y la otra estrategia, titulada "Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034", fue presentada durante el gobierno de Juan Manuel Santos el 10 de diciembre de 2013, como resultado de un proceso de construcción participativa de política pública desarrollado en su primer periodo presidencial. Sin embargo, en el balance de la fase de alistamiento para la construcción del plan de acción en derechos humanos, que forma parte de la estrategia, no se evidencia un plan organizado específicamente para el desarrollo de la prevención del reclutamiento forzado.

Para cumplir con el último objetivo específico de la investigación, se propone el proceso de securitización de los derechos de los NNA como una posible solución para prevenir su reclutamiento, ya que esta conducta se considera una nueva amenaza a la seguridad del Estado. Esta amenaza puede ser prevenible mediante el desarrollo y aplicación eficaz de la seguridad multidimensional, priorizando la protección de los derechos humanos de esta población dentro del marco del derecho internacional y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). De este modo, se podría contrarrestar la vulneración de derechos y evitar que este delito se convierta en un obstáculo para el orden constitucional, reconociendo la importancia de las futuras generaciones para la construcción de una nación y un Estado sólido con una identidad nacional definida.

Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones a partir de la securitización de los derechos de los NNA como sujetos de especial protección. Entre ellas, se destaca la propuesta de crear una política de Estado eficiente para que sea posible disminuir y quizá en el futuro eliminar esta práctica criminal, mediante la dirección integral de las capacidades estatales para cumplir con esa eventual política, poniendo todos los recursos del Estado a disposición de esta problemática mediante la acción unificada de sus instituciones.

## Metodología

En el desarrollo de este artículo se aplicará una metodología de enfoque cualitativo desde una perspectiva jurídica, lo que permite utilizar fuentes del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) que buscan proteger los derechos de NNA, en aras de evidenciar las obligaciones internacionales del Estado como garante de los derechos humanos de estas personas de especial protección. A continuación, se delimita un marco jurídico aplicable al reclutamiento forzado en Colombia y se analizan las medidas que se han tomado para evitarlo.

Se hace un análisis documental y jurisprudencial de fuentes primarias, secundarias y terciarias, incluyendo normas, instrumentos, decisiones, políticas públicas y programas de organismos del Estado encargados de la prevención del reclutamiento forzado. Se incluyen también las obligaciones internacionales contraídas por el Estado colombiano, excluyendo otras conductas delictivas relacionadas con el conflicto armado interno del país, con el fin de enfocar los esfuerzos específicamente en la problemática del reclutamiento forzado de NNA.

Para responder la pregunta de investigación, se usa una metodología inductiva para aplicar la teoría de la securitización, considerando la obligación del Estado de brindar seguridad a sus habitantes y las medidas que ha implementado para evitar el reclutamiento forzado de NNA en las zonas rurales de Colombia. Por tanto, el alcance del artículo es tanto descriptivo como propositivo, ya que busca destacar los avances del Estado en la protección de los derechos de NNA para prevenir el reclutamiento forzado en las zonas rurales, al tiempo que se identifican las necesidades que, en el marco de la teoría de securitización, podrían proponerse como posibles soluciones.

## Reclutamiento forzado de NNA como amenaza a la seguridad del Estado

Dada la constante presencia de diferencias en una sociedad que convive tras compartir un pasado común, y la complejidad de las variables que generan conflictos, es fundamental enfocarse en atacar las causas u orígenes de estos conflictos para resolverlos. En el caso de Colombia, el país ha estado en conflicto desde los inicios de la república, motivado por factores como la política, las relaciones internacionales, la estructura social y las drogas ilícitas (LaRosa & Mejía, 2013). Esto ha llevado a vulneraciones de los derechos y libertades garantizados por la ley y la Constitución, incluidos los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos y del medio ambiente.

En esta misma línea, el reclutamiento forzado de NNA ha sido una de las conductas delictivas más comunes en el marco del conflicto armado colombiano, a pesar de la especial protección reforzada que se otorga a los menores bajo el concepto de interés

superior. Este principio, definido por Ravetllat (2012), se refiere a un principio general que abarca todos los derechos fundamentales de los menores, y a la garantía de su cumplimiento a través de las acciones institucionales del Estado.

En Colombia, el reclutamiento de menores de edad a lo largo del conflicto armado ha sido impulsado por diversas causas, entre ellas la vulnerabilidad generada por factores como la presencia de grupos armados, el desplazamiento forzado, el desempleo, las necesidades básicas insatisfechas y la existencia de cultivos ilícitos. Estos factores crean zonas de alto riesgo para el reclutamiento de menores (Castellanos, 2013).

Además de las condiciones de vulnerabilidad, Palacio (2019) identifica cuatro formas en que los menores son vinculados a las filas de los grupos armados. La primera es la vinculación por nacimiento o familia, que ocurre cuando un menor nace dentro del grupo armado, siendo hijo de alguno de sus miembros.

La segunda es la vinculación obligatoria, que generalmente está a cargo de las Fuerzas Militares de cada nación y su legislación. Sin embargo, algunos grupos armados al margen de la ley en Colombia imponen un servicio militar obligatorio de hasta dos años para los menores de edad (Pachón, citado en Palacio, 2019). Es importante señalar que, en Colombia, las Fuerzas Armadas no reclutan NNA, ya que la Ley 48 de 1993 establece que solo pueden ser reclutados los varones mayores de 18 años.

La tercera es la vinculación forzada, que ocurre cuando los menores son obligados a unirse a los grupos armados mediante amenazas y presiones, tanto físicas como psicológicas, para que realicen actividades en favor de estos grupos y en contra de su voluntad (Romero & Chávez, como se citó en Palacio, 2019).

La cuarta es la vinculación voluntaria, denominación que genera controversias, pues, aunque estos menores deciden unirse a los grupos armados, la realidad social, económica y psicológica que enfrentan significa que su alistamiento no es verdaderamente voluntario, sino una forma de escapar de sus necesidades. La Organización de Naciones Unidas (ONU, 1996) respalda este argumento, señalando que muchos menores se incorporan a los grupos armados debido al beneficio económico que perciben, dadas las condiciones de hambre y pobreza en las que viven. Esta situación elimina la manifestación genuina de voluntad, ya que la decisión se toma bajo la presión del entorno.

Por otro lado, la vulneración de derechos humanos no se detiene en el momento del reclutamiento. Una vez que los NNA son incorporados a los grupos armados, pasan por tres fases para integrarse plenamente en sus filas (Springer, 2019). La primera fase es la de entrenamiento, donde se adaptan a la vida en el grupo bajo acompañamiento y vigilancia, además de recibir incentivos como comida o dinero.

La segunda fase se divide en dos etapas: adoctrinamiento y endurecimiento emocional. El adoctrinamiento implica la sustitución de la razón por las ideas y principios del

grupo, mientras que el endurecimiento emocional busca alterar su personalidad para que puedan ejercer violencia sin sentir culpa.

Finalmente, se desarrolla la tercera fase, la de servidumbre, en la que se consolidan las fases anteriores y se produce una "alienación de la consciencia en favor de un orden superior" (Springer, 2019, p. 41). Además de estas tres etapas, existe una fase transversal denominada adiestramiento, en la cual los menores reciben instrucción técnica militar para aprender a combatir, comunicarse y tratar con el enemigo, entre otras habilidades.

En este sentido, el entrenamiento de los NNA resulta indispensable para los grupos armados que los reclutan, pues, según el CNMH (2017), los menores resultan funcionales en estas estructuras debido a capacidades como "su agilidad, facilidad para el entrenamiento militar, alta capacidad de adaptación al esfuerzo físico desmedido, a la mala alimentación o a largos desplazamientos a pie, bajos niveles de percepción del riesgo, mejores reflejos y agudeza visual" (p. 222). Por esto, durante las etapas de entrenamiento se potencian estas habilidades para obtener una ventaja estratégica. Ejemplo de ello son algunas de las funciones asignadas a las mujeres: "patrulleras, radiooperadoras, combatientes y en servicios de salud, tanto para las guerrillas como para grupos paramilitares" (CNMH, 2017, p. 246).

Sin embargo, los NNA integrantes de los grupos armados no solo son utilizados para apoyar las funciones de estas organizaciones, sino que también sufren degradaciones como violencia sexual y reproductiva, y severos castigos que incluyen latigazos, golpes, amputación de dedos, nariz, orejas e incluso fusilamiento (CNMH, 2017). Esta violencia los acompaña desde que inician su entrenamiento en las filas de las organizaciones armadas hasta que logran salir de ellas (en los casos en que lo consiguen), ya que incluso después de su salida continúan siendo estigmatizados por haber pertenecido a estos grupos al margen de la ley (Corte Penal Internacional [CPI], 2012, citado en Adams, 2020).

Adicionalmente, en contextos de conflictos armados, las mujeres y niñas han sufrido todo tipo de violencias de forma exclusiva y desproporcionada, como acceso carnal violento, esclavitud sexual, esterilización, abortos forzados, prostitución forzada y mutilación sexual (Sisma Mujer, 2017), prácticas que además han sido sostenidas en el marco de violencias estructurales que perpetúan sus efectos a través de marcos de impunidad (Sandoval-Villalba, 2017).

En cuanto a la situación actual de los NNA reclutados en Colombia, el informe de Natalia Springer (2019) destaca que "[...] aproximadamente cuatro de cada diez combatientes de las FARC actualmente son niños, niñas o adolescentes (42 % del pie de fuerza en combate)" (p. 30), que en el Ejército de Liberación Nacional (ELN) la proporción es el 44 % y, finalmente, que en los grupos paramilitares corresponden al 40 %. Adicionalmente, expone que "no menos de 18 000 niños, niñas y adolescentes forman parte de grupos

armados ilegales y organizaciones criminales, y no menos de 100 000 están vinculados a sectores de la economía ilegal directamente controlada por grupos armados ilegales y organizaciones criminales" (Springer, 2019, p. 30). En esta línea, el CNMH (2017), en su informe *Una guerra sin edad*, establece con la base de datos del Observatorio de Memoria y Conflicto (OMC) que el 25,89 % de casos de reclutamiento son de niñas y adolescentes mujeres y que el 71,27 % corresponde a niños y adolescentes hombres.

Adicionalmente, la CEV estableció que el número de víctimas de reclutamiento forzado fue de 16 238 entre 1990 y 2017, y con el subregistro se estiman alrededor de 30 000. En el mismo sentido, señaló que los principales responsables fueron las FARC-EP, con aproximadamente 12 038 víctimas (75 %), seguidos por los grupos paramilitares con 2038 víctimas (13 %) y el ELN con 1391 víctimas (9 %). Asimismo, identificó que los departamentos con más víctimas fueron Meta, Antioquia, Guaviare, Caquetá y Cauca, y destacó que el 70 % de las víctimas son de sexo masculino, mientras que el 30 % restante son de sexo femenino. De estas víctimas, el 80 % eran mestizos y el 20 % pertenecían a alguna etnia (CEV, 2022b).

Todo este contingente de menores es utilizado en diversas operaciones contra otros grupos que disputan el control territorial y en enfrentamientos con la fuerza pública del Estado. Los menores se encuentran en desventaja en estas situaciones, ya que las capacidades de las instituciones estatales son superiores en términos de entrenamiento y armamento. Esto ha llevado a una errónea deslegitimación de las instituciones del Estado cuando atacan a estos menores, independientemente de las circunstancias de su reclutamiento.

Así pues, es evidente que el reclutamiento de menores sigue siendo una práctica recurrente y constituye una nueva amenaza en el marco de los conflictos armados a nivel mundial. En el caso de Colombia, ha persistido a lo largo del conflicto y, lamentablemente, incluso después de la firma del Acuerdo Final con las FARC-EP.

Según el informe del CNMH (2017), esta conducta puede considerarse tanto un fin como un medio, ya que conduce a la comisión de más vejámenes contra los menores, tales como "amenazas de muerte, violencia sexual, [...] insultos e intimidación con armas, imponiendo sus órdenes y controles sociales sobre la población civil" (p. 292). Esto hace indispensable crear estrategias para defender sus derechos, ya que estas violaciones desarticulan el Estado benefactor que es parte del Estado social de derecho. Además, se evidencia que esta situación es un obstáculo para el orden constitucional, dado que los NNA son las futuras generaciones y el capital humano encargado de la construcción de la nación. Asimismo, impide en ocasiones el actuar de las Fuerzas Armadas, cuya legitimidad se ve cuestionada por la población, a pesar de que operan conforme al DIH.

## El Estado colombiano frente al reclutamiento forzado de NNA

La seguridad es un elemento indispensable en un Estado, pues de esta forma se garantiza el pleno ejercicio de los derechos y libertades de las personas que habitan en el territorio nacional. Por ende, es importante prever las amenazas provenientes de todos los ángulos posibles, con el fin de tomar las medidas para contrarrestarlas y cumplir a cabalidad con el cometido de la seguridad.

En el mismo sentido, el Institut National de Santé Publique du Québec (2018) establece que la seguridad “es un estado en el cual los peligros que pueden ocasionar daños son controlados para preservar la salud y el bienestar de los individuos y la comunidad” (párr. 1). Por esta razón, es importante destacar que, en el caso colombiano, el Estado es el ente responsable de prevenir, evitar y enfrentar las amenazas en pro de los derechos de sus habitantes, teniendo en cuenta la disponibilidad de modos y medios que hacen parte de la conformación de las ramas del poder público y sus respectivas funciones para desarrollar estrategias.

Para brindar una seguridad que sea consistente y sólida, es necesario buscar que todas las instituciones ocupen los espacios geográficos del país, tal como lo contempla la Política de Defensa y Seguridad (PDS) realizada por el Ministerio de Defensa Nacional de Colombia (MinDefensa, 2019). De acuerdo con la PDS, el Estado se debe movilizar para “asegurar la prestación de servicios sociales, sustituir las economías ilícitas, propiciar la construcción de legalidad y legitimidad democrática” (p. 29). Esto se puede alcanzar mediante los elementos centrales para la seguridad según el Gobierno: “el imperio de la ley y el orden, el empoderamiento y la participación del ciudadano, la transformación social, política y económica de los territorios, así como la protección de los activos estratégicos de la nación” (MinDefensa, 2019, p. 29).

Para lograr este objetivo, como se ha mencionado, no se requiere solo el control territorial, función de las Fuerzas Militares, sino también el control institucional, a cargo de las diferentes entidades y organismos del Estado. Estas deben articularse en el marco de la descentralización administrativa y funcional, para satisfacer las necesidades de los habitantes en todo el territorio nacional. Así, las capacidades se distribuyen de acuerdo al modelo de seguridad desarrollado en cada periodo de gobierno, en el que se formulan políticas públicas, programas, planes y proyectos orientados, en primer lugar, a cumplir con los fines esenciales del Estado y, en segundo lugar, a alcanzar los objetivos nacionales descritos en las políticas públicas, con el fin de responder a problemáticas y amenazas que afectan al Estado como un todo.

De esta manera ha evolucionado el concepto de seguridad y su implementación, ya que las necesidades y amenazas han cambiado con el entorno estratégico y el tiempo. Por esta razón, en 2003 se creó el modelo de seguridad multidimensional con la

Declaración sobre Seguridad en las Américas, realizada en la Ciudad de México por la Organización de Estados Americanos (OEA). Este modelo ha permitido un planeamiento estratégico orientado a enfrentar amenazas y desafíos de diversa índole, que incluyen aspectos “políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales” (OEA, 2003, p. 1).

Con el fin de hacer frente a estas problemáticas, la OEA propone que la arquitectura de seguridad del hemisferio sea flexible, para hacer frente a situaciones como el terrorismo, la pobreza extrema y la exclusión social —que afectan la estabilidad y la democracia, pues “erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados” (OEA, 2003, p. 4)—, los desastres naturales, enfermedades, trata de personas, ataques a la seguridad cibernética, entre otras.

Así, el reclutamiento de NNA puede abordarse considerando las causas que lo convierten en una conducta recurrente en el conflicto, dentro de un contexto de violencia estructural, a partir del modelo de seguridad multidimensional. En este sentido, Colombia ha desarrollado un amplio marco jurídico mediante la ratificación de instrumentos internacionales que protegen los derechos de los NNA y, para su cumplimiento, ha implementado políticas públicas, planes y programas orientados a la prevención de este delito. Entre los instrumentos de derecho internacional ratificados por el Estado colombiano, se encuentran los siguientes:

- A. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. Fue aprobado por la Ley 74 de 1968 y entró en vigor el 23 de marzo de 1972.
- B. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Fue aprobado por la Ley 74 de 1968 y entró en vigor el 3 de enero de 1976.
- C. Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José de 1969. Fue incorporada por la Ley 16 de 1972, ratificada el 31 de julio de 1973 y entró en vigor el 18 de julio de 1978.
- D. Convención de los Derechos del Niño (CDN) de 1989. Fue aprobada por la Ley 12 de 1991 y entró en vigor el 27 de febrero de 1991. Colombia estableció una reserva a los numerales 2.º y 3.º del art. 38:
  - 2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades.
  - 3. Los Estados Partes se abstendrán de reclutar en las fuerzas armadas a las personas que no hayan cumplido los 15 años de edad. Si reclutan personas que hayan cumplido 15 años, pero que sean menores de 18, los Estados Partes procurarán dar prioridad a los de más edad. (Unicef, 1989, art. 38, núms. 2 y 3)
- E. Protocolo Facultativo de la CDN, firmado el 6 de septiembre de 2002. Fue aprobado por la Ley 833 de 2003 y promulgado en el Decreto 3966 de 2005.

- F. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998. Fue aprobado por la Ley 742 de 2002, ratificado el 5 de agosto de 2002 y entró en vigencia el 1.º de noviembre de 2002. Colombia realizó una reserva sobre crímenes de guerra por un periodo de siete años que finalizó el 1.º de noviembre de 2009.

Adicionalmente a la aprobación de estos instrumentos, la legislación colombiana realizó algunos avances con el fin de proteger los derechos de los NNA desde su norma de normas: la Constitución Política, que contempla en su artículo 44 lo siguiente:

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. (Constitución Política, 1991, art. 44)

En el mismo sentido, con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos a NNA, se profirió el Código de Infancia y Adolescencia, que busca brindarles una protección integral y que contempla, entre otras cosas, las situaciones de las cuales serán protegidos por el Estado, como la utilización, el reclutamiento o la oferta de menores en actividades relacionadas con sustancias ilícitas, y su reclutamiento y utilización por parte de GAO al margen de la ley (Ley 1098, 2006, art. 20).

Así pues, también se creó un tipo penal en el Código Penal que establece lo siguiente:

El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, reclute menores de dieciocho (18) años, los utilice o los obligue a participar directa o indirectamente en las hostilidades, o en acciones armadas, incurrirá en prisión de ciento cincuenta y seis (156), a doscientos setenta y seis (276) meses y en multa de (800) ochocientos a (1500) mil quinientos salarios mínimos mensuales legales vigentes. (Ley 599, 2000, art. 162)

En este sentido, se puede observar que el Estado ha desarrollado medidas legales para contrarrestar esta conducta con características de delito orientadas a la protección de los derechos y libertades de los menores de edad conforme al derecho internacional. Complementariamente, ha implementado planes y programas como el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, creado en el año 2001 ante la demanda de intervención del Estado en vista de los atropellos a los derechos humanos e infracciones al DIH como efecto de la degradación del conflicto armado interno. El SAT impulsa una coordinación entre entidades gubernamentales y no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, al igual que el desarrollo de planes y programas de prevención de violaciones masivas de derechos humanos e infracciones al DIH.

También se evidencia la creación de la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra NNA por GAO al margen de la ley y por grupos de delincuencia organizada (GDO), reglamentada mediante el Decreto 4690 de 2007.



En la misma línea, se contribuyó a la protección de NNA con la implementación del Programa Presidencial de Promoción, Respeto, y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario creado mediante el Decreto 1636 del 2000. Este programa buscaba asesorar al presidente en esta materia para avanzar desde el nivel nacional de la estrategia; sin embargo, fue derogado por el Decreto 127 del 2001.

Así pues, en el año 2019, mediante el Decreto 1789 se modificó la estructura del DAPRE, y se incluyó entre sus funciones ser la secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, y brindar apoyo a los organismos del Estado en acciones dirigidas a prevenir el reclutamiento, utilización y violencia sexual de NNA por parte de los GAO (Decreto 1784, 2019, art. 30, núms. 10-11).

En cuanto a la necesidad de atención que se debe brindar a los menores víctimas del reclutamiento forzado, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) implementó en el año 1999 el Programa de Atención Especializada, que buscó garantizar la protección integral de los NNA víctimas de reclutamiento ilícito que se han desvinculado de los GAO (ICBF, 2020). Y tras el Acuerdo de Paz de 2016, se creó el Programa Camino Diferencial de Vida (PCDV), que busca el restablecimiento de los derechos, la reparación integral y la reincorporación de los NNA vinculados a las FARC-EP, programa que cuenta con tres dimensiones (individual, familiar y comunitaria) para atender de forma integral a los NNA (Procuraduría General de la Nación, 2020).

En cuanto a las estrategias implementadas por el Estado para prevenir el reclutamiento de NNA, se encuentran las siguientes, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2020):

1. La política pública de prevención del reclutamiento y utilización de NNA por parte de GAO y grupos delictivos organizados (GDO) (CONPES 3673 de 2010).
2. La línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra NNA por parte de GAO y GDO de 2018.
3. La línea de política pública de prevención del reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra NNA por parte de GAO y GDO de 2019.
4. La política pública de prevención del reclutamiento y utilización en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Finalmente, en cuanto al futuro de esta situación, es importante resaltar que se plantearon "estrategias para garantizar la promoción de los DDHH y prevenir su vulneración, entre las que están la implementación de la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034" (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 72), creada en el gobierno de Juan Manuel Santos.

Sin embargo, todo lo anterior evidencia la necesidad de crear una política de Estado que obligue a los sucesivos gobiernos a mantener estabilidad en los programas y normativas sobre el reclutamiento forzado de NNA. Los cambios de gobierno, junto con sus respectivas políticas de defensa y seguridad y los instrumentos surgidos de ellas (planes, programas, instituciones), obstaculizan el logro de los objetivos estratégicos necesarios para alcanzar los fines esenciales del Estado y proteger los derechos de NNA. Esto ha permitido que los casos de reclutamiento forzado de menores continúen aumentando, como se evidenció en las cifras expuestas anteriormente.

## **La securitización como herramienta para prevenir el reclutamiento forzado de NNA**

Las estrategias desarrolladas por el Estado colombiano en el marco de la seguridad de los NNA han sido diversas, como se observó en la sección anterior. Sin embargo, las cifras reflejan que estas no han sido eficaces. Según el Mecanismo Unificado de Monitoreo de Riesgos del Sistema Integral para la Paz (2023), desde la firma del Acuerdo se han registrado 322 casos de reclutamiento forzado, distribuidos de la siguiente manera: 12 en 2017, 30 en 2018, 54 en 2019, 17 en 2020, 73 en 2021, 91 en 2022, y un total de 45 NNA reclutados en los primeros cuatro meses de 2023. De estos 322 casos, 177 corresponden a NNA, 36 a población en general, 9 a jóvenes y 15 a otros. Además, 32 de los casos involucran a comunidades indígenas y 5 a comunidades negras, afrodescendientes, rai-zales y palenqueras, sin contar el subregistro de esta situación.

La misma plataforma revela que las disidencias de las FARC-EP son las presuntas responsables de 108 hechos; el ELN, de 70; el Clan del Golfo, de 57; otros GDO, de 18; Los Pelusos, de 11, y Los Caparros, de 7. Además, se establece que 87 casos de reclutamiento tienen como responsables a autores no identificados, lo que evidencia el limitado control del Estado en el seguimiento de este delito (Mecanismo Unificado de Monitoreo de Riesgos del Sistema Integral para la Paz, 2023).

Así las cosas, es evidente que el reclutamiento forzado de NNA es una conducta que se sigue presentando a pesar de las diferentes estrategias desarrolladas, e incluso el CONPES 3673 de 2010. Por esta razón, es necesario buscar una alternativa para responder a esta amenaza, que no se ha contrarrestado a pesar de los esfuerzos del Estado, considerando la complejidad del conflicto que facilita la comisión de este delito y su ejecución de forma continua y reiterada.

Por otra parte, la implementación de la teoría de la securitización podría ofrecer una solución a la problemática planteada, dado el avance del concepto de seguridad tradicional hacia una seguridad multidimensional. Buzan y Waever (2009) explican esta teoría, que se convierte en la base de la seguridad internacional y que ha evolucionado del enfoque estado-céntrico hacia uno más antropocéntrico.

Waever (1995) señala que la securitización surge como respuesta a la evolución de las teorías tradicionales de seguridad en el ámbito de las relaciones internacionales, que originalmente se limitaban a amenazas de tipo militar, generalmente entre Estados. Para Buzan y Waever (2009), esta teoría se vuelve necesaria porque, dependiendo de cómo se informe sobre las amenazas que ponen en riesgo al Estado u organización y de cómo se expongan los medios necesarios para resolver dichas amenazas, es posible convencer a los responsables de la toma de decisiones sobre la necesidad de securitizar o no esa amenaza, de acuerdo con la estrategia comunicada.

Algunos ejemplos de la aplicación de la teoría de la securitización incluyen el "Plan Sur", implementado por el Gobierno mexicano en 2001, con un "enfoque policial e inquisitorio" que "orientó la política de migración a aumentar la capacidad de vigilancia, control, inspección y contención de los flujos migratorios" (CIDH, como se citó en Treviño, 2016). Otro ejemplo es la securitización del terrorismo en Estados Unidos y el hemisferio occidental tras el atentado del 11 de septiembre en Nueva York, lo cual desencadenó múltiples estrategias en América Latina para evitar la expansión de esta amenaza, que ponía en riesgo los intereses nacionales y vitales de los Estados americanos (Torrijos & Pérez, 2014).

Buzan y Waever (2009) explican que, según la Escuela de Copenhague, la aplicación de la teoría de la securitización es generalmente más sencilla en los niveles medios, donde operan los actores políticos, y más compleja cuando el objeto de referencia se encuentra en un nivel individual (seres humanos) o en un nivel de sistema (toda la humanidad) (Barry et al., citado en Buzan & Waever, 2009). Por esta razón, en su artículo, los autores se enfocan en analizar el marco de acción entre el nivel medio y el sistémico, para lograr una aplicación efectiva de la teoría en un alto nivel, a través de los conceptos de constelaciones de seguridad y macrosecuritización.

Para explicar en detalle el desarrollo de estos conceptos dentro del nuevo modelo de seguridad internacional, es importante destacar que las constelaciones de seguridad se refieren a la interrelación entre distintos tipos de securitizaciones en niveles iguales o diferentes. Este enfoque busca crear una visión integrada de estas relaciones, en lugar de verlas como fenómenos aislados y sin conexión. Esto es crucial porque la securitización requiere una comprensión de un concepto de configuración social amplio (Buzan & Waever, 2009).

En cuanto a la macrosecuritización, se refiere a securitizaciones que tienen un objeto de referencia superior a los de nivel medio, como religiones o ideologías políticas "universales" o instituciones de la sociedad internacional. Estas macrosecuritizaciones agrupan otras securitizaciones de nivel inferior dentro de ellas, o bien otras relacionadas que se encuentran en el mismo nivel, aunque no necesariamente sean superiores (Buzan & Waever, 2009). Además, Buzan y Waever (2009) destacan que estas

macrosecuritizaciones “se presentan necesariamente como candidatas a amenazas de alto rango” (p. 259; trad. propia), y su éxito depende de la “construcción de objetos de referencia de nivel superior, capaces de apelar y movilizar las políticas de identidad de una variedad de actores dentro del sistema” (p. 268).

Particularmente, las macrosecuritizaciones mencionadas se han intentado implementar en Colombia, como lo demuestra el desarrollo del Plan Estratégico Militar “Victoria”, que tuvo como premisa “apoyar el control institucional del territorio, fortalecimiento institucional y cooperación y desarrollo” (Forero, 2016). Este plan buscó contribuir a consolidar una paz estable y duradera tras la firma del Acuerdo Final en 2016, facilitando un trabajo coordinado entre las distintas instituciones del Estado, dando origen a la denominada “Acción Unificada del Estado”. Sin embargo, aunque este plan se enfoca en el territorio nacional, tiene su origen en un nivel medio de la estrategia, ya que surge del eslabón de la estrategia general y no de la estrategia nacional. No obstante, esto no desestima su importancia como punto de partida clave para ser desarrollado a nivel nacional por todas las instituciones.

Así mismo, Buzan y Waever (2009) explican que, con el paso del tiempo, es necesario ir ajustando las macrosecuritizaciones con el fin de mantener su efectividad frente a la evolución de las amenazas, la sociedad y sus necesidades. Cabe tener en cuenta que, de acuerdo con estos autores, este modelo de seguridad trae ventajas como definir, demostrar y legitimar el liderazgo, respaldar derechos especiales, facilitar y sostener alianzas entre actores estatales o no estatales, entre otras.

En ese orden de ideas, cuando se delimita una problemática como un asunto de seguridad y se identifica una amenaza contra un bien jurídico protegido por la ley, se establece una securitización (Muñoz, 2018). Por lo tanto, de acuerdo con las obligaciones internacionales de los Estados, su función como proveedores de seguridad nacional y la estructura de cada una de las ramas del poder público, es necesario desplegar las acciones pertinentes para enfrentar las amenazas que han sido reconocidas como problemas de seguridad.

Para lograr este objetivo, es fundamental desarrollar macrosecuritizaciones y constelaciones de seguridad que permitan una acción unificada del Estado en todo el territorio nacional, con el fin de garantizar la seguridad de los sujetos de derecho vulnerables a las amenazas. En este contexto, el reclutamiento de menores en Colombia, en el marco de un conflicto armado persistente, puede abordarse como una amenaza desde el campo multidimensional de la seguridad. Esto permitiría articular a las instituciones en la búsqueda de este objetivo estratégico, otorgando a la amenaza un estatus prioritario en las agendas políticas mediante su securitización.

Asimismo, el desarrollo de esta estrategia debe enfocarse en eliminar los factores que provocan el reclutamiento, como la pobreza, el desempleo, la violencia intrafamiliar y,

en general, las condiciones resultantes de la falta de presencia institucional en todo el territorio nacional. Esta ausencia institucional obstaculiza el libre ejercicio de los derechos y libertades de los habitantes del país.

Esto se logra mediante la implementación a gran escala de la seguridad multidimensional, que identifica estas causas del reclutamiento forzado de menores como amenazas a la seguridad, lo cual hace necesaria la articulación institucional del Estado para prevenir su perpetuación, consolidando una educación de calidad y una oferta laboral adecuada, lo que a su vez podría atraer inversión extranjera y fomentar el desarrollo.

Adicionalmente, será necesario evaluar si es preciso llevar a cabo operaciones militares en áreas estratégicas del Estado para lograr el control territorial, ya que estas deben coordinarse con el aparato estatal para asegurar el control institucional y la acción conjunta contra las amenazas que pongan en riesgo la seguridad del Estado. Esto permitiría implementar estrategias de macro- y microsecuritización dentro del marco de una política de Estado, en pro de hacerla más eficiente.

De esta forma, aumentaría la protección de los derechos de NNA, se fortalecería la sociedad y se consolidaría una identidad nacional, contribuyendo a la construcción de un Estado social de derecho que garantice la seguridad de todos los habitantes en el territorio nacional. Esto, a su vez, facilitaría construir una nación que, compartiendo un pasado común, se encamine hacia un futuro determinado por la reconstrucción del tejido social.

## Conclusiones

En conclusión, es evidente que en Colombia se siguen presentando hechos victimizantes originados en el conflicto armado interno, uno de los cuales es el reclutamiento forzado de NNA, quienes, debido a las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan por el abandono del Estado y la escasa presencia institucional en el territorio nacional, se convierten en blancos fáciles para los GAO. Estos grupos, necesitados de personas influenciables en sus filas, aprovechan la falta de control institucional y, en algunos casos, territorial, para reclutar menores.

El Estado ha reconocido en sus políticas públicas la necesidad de implementar estrategias para enfrentar esta amenaza, que representa un riesgo significativo para la seguridad del país, sobre todo considerando que entre el 40 % y el 45 % del pie de fuerza de los GAO (es decir, casi la mitad) está compuesto por NNA. Sin embargo, la implementación de estas estrategias no ha sido eficiente, como se ha evidenciado, pues el reclutamiento forzado en el país ha aumentado durante el periodo de posconflicto actual. Además, se ha constatado que las políticas desarrolladas no han logrado buenos resultados, en parte debido a la inestabilidad de las ideas de los gobernantes de turno, quienes tienden a desarrollar planes, programas y proyectos desde una perspectiva de gobierno y no de Estado.

Finalmente, la aplicación de la teoría de la securitización, desarrollada por la Escuela de Copenhague a través de autores como Buzan y Waever, se presenta como una solución viable a esta problemática que persiste en diferentes zonas del país. Estas áreas, históricamente desprovistas de la presencia institucional del Estado, han dependido casi exclusivamente de las acciones del Ejército Nacional en el marco del control territorial y de los programas implementados por el Comando de Apoyo y Acción Integral y Desarrollo (CAAID).

De esta forma, sería posible crear una macrosecuritización que permita el desarrollo articulado de acciones dirigidas a la protección y garantía de los derechos de los habitantes del territorio nacional, en especial de NNA. Esto contribuiría a disminuir los hechos victimizantes y a fortalecer la nación, mediante la construcción de paz y la reparación del tejido social. Esto se enmarca en el fin de garantizar la seguridad estatal a través del uso de todos los medios de defensa, enfocados desde una perspectiva de seguridad multidimensional.

### Declaración de divulgación

La autora declara que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. El artículo es producto del proyecto de investigación "Desafíos y nuevos escenarios de la seguridad multidimensional en el contexto nacional, regional y hemisférico en el decenio 2015-2025 – XIII Fase", adscrito al grupo de investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".

### Financiamiento

La autora no declara fuente de financiamiento para la realización de este artículo.

### Autora

**Andrea Catalina Peña-Piñeros.** Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales, Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia. Abogada, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia.

<https://orcid.org/0000-0001-8718-6757> - Contacto: [andrea.penap@esdeg.edu.co](mailto:andrea.penap@esdeg.edu.co)

### Referencias

- Adams, N. (2020). *El reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano: aspectos jurídicos y prácticos de un fenómeno vigente* [tesis de pregrado]. Universidad Cooperativa de Colombia. <https://tinyurl.com/22z3gxch>
- Buzan, B. & Waever, O. (2009). Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory. *Review of International Studies*, 35(02), 253-276. <https://doi.org/10.1017/S02602105090008511>
- Castellanos, S.B. (2013). *Análisis del reclutamiento forzado a menores de edad en Colombia 2005-2010* [tesis de pregrado]. Universidad Mayor de Nuestra Señora del Rosario. <https://tinyurl.com/23bce6uo>

- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2017). *Una guerra sin edad. Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*. <https://tinyurl.com/4nybecxw>
- Comisión de la Verdad (CEV). (2022a). *No es un mal menor*. Tomo del Informe Final. *Hay futuro si hay verdad*. <https://www.comisiondelaverdad.co/no-es-un-mal-menor>
- Comisión de la Verdad (CEV). (2022b). *Cifras de la Comisión de la Verdad presentadas junto con el Informe Final*. <https://tinyurl.com/2nox3xgm>
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional* n.º 116. <http://bit.ly/2NA2BRg>
- Decreto 1784. (2019, 4 de octubre). *Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*.
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Dinámica del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en Colombia: retos de la política pública de prevención*. <https://tinyurl.com/5yxn3nw5>
- Defensoría del Pueblo. (2024). *51% de casos de reclutamiento conocidos por la Defensoría corresponde a niñas, niños y adolescentes de pueblos indígenas*. <https://tinyurl.com/2cf7qek6>
- Forero Tascón, J. P. (2016). Plan estratégico militar "Victoria": Hacia la construcción de una paz estable y duradera. *Revista Fuerzas Armadas*, 239. <https://issuu.com/esdeguecol/docs/239/17>
- Hernández, E. (2012). La política de securitización del terrorismo y su relación con la crisis de la hegemonía estadounidense en el siglo XXI. *Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, 5(1). <https://tinyurl.com/295gz4yf>
- Institut National de Santé Publique du Québec. (2018). *Definición del concepto de seguridad*. <https://tinyurl.com/234wky9v>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2020). *Acciones desarrolladas por el ICBF que aportan a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera - Vigencia 2018 y 2019*. [https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/acciones\\_desarrolladas\\_por\\_icbf.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/acciones_desarrolladas_por_icbf.pdf)
- LaRosa, M. J., & Mejía, G. R. (2013). El conflicto. En M. J. LaRosa & G. R. Mejía (Eds.), *Historia concisa de Colombia 1810-2013* (pp. 103-124). Editorial Universidad del Rosario.
- Ley 599. (2000, 24 de julio). Código Penal. <https://tinyurl.com/26rg9ddg>
- Ley 1098. (2006, 8 de noviembre). Código de la Infancia y la Adolescencia. <https://tinyurl.com/2xkcjrg>
- Mecanismo Unificado de Monitoreo de Riesgos del Sistema Integral para la Paz. (2023). *Mapa interactivo sobre eventos del conflicto, afectación a civiles y acciones de entidades del Estado*. <https://tinyurl.com/24st27wu>
- Ministerio de Defensa Nacional (MinDefensa). (2019). *Política de Defensa y Seguridad PDS*. <https://tinyurl.com/3vccx567>
- Muñoz, T. J. A. (2018). Usos políticos del concepto de seguridad humana: securitización de la violación de derechos humanos y del subdesarrollo en el escenario internacional. *Territorios*, 39, 21-46. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6232>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2003). *Declaración sobre seguridad en las Américas*. <https://tinyurl.com/23bxvvc4>
- Organización de Naciones Unidas (ONU). (1996). *Promoción y protección de los derechos del niño: repercusiones de los conflictos armados sobre los niños*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6260.pdf>
- Palacio, E. (2019). Menores en los grupos armados: entre la seguridad y la calidad de vida: Estudio de las comunas 1 y 5 de Medellín. *Revista Trabajo Social*, 22-23. <https://tinyurl.com/2dmo95cf>
- Procuraduría General de la Nación. (2020). *Informe de avance sobre el Programa Camino Diferencial de Vida para los niños, niñas y adolescentes que han salido de los campamentos de las FARC-EP*. <https://tinyurl.com/yz9vm67a>

- Ravetllat, I. (2012). El interés superior del niño: concepto y delimitación del término. *Educatio Siglo XXI*, 30(2), 89-108. <https://tinyurl.com/5aejke6c>
- Sandoval-Villalba, C. (2017). Reflexiones sobre el potencial transformador de la justicia transicional y la naturaleza del cambio social en tiempos de transición. En *Mosaicos de justicia: cómo el contexto moldea la justicia transicional en sociedades fracturadas*. Centro Internacional para la Justicia Transicional. <https://tinyurl.com/yc7u42f6>
- Sisma Mujer. (2017). *Del fin de la guerra a la erradicación de la violencia sexual contra las mujeres: un reto para la paz. Comportamiento de la violencia sexual contra niñas y mujeres en Colombia durante 2016* (Boletín 12). <https://tinyurl.com/2y3er2c9>
- Springer, N. (2019). *Como corderos entre lobos: Del uso y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en el marco del conflicto armado y la criminalidad en Colombia*. <https://tinyurl.com/ms9784d8>
- Torrijos, V., & Pérez, 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>
- Treviño, J. (2016). ¿De qué hablamos cuando hablamos de la "securitización" de la migración internacional en México?: una crítica. *Foro Internacional*, 56(2). <https://tinyurl.com/24gfra4o>
- Unicef. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Waeber, O. (1995). Securitization and desecuritization. En R. D. Lipschutz (Ed.), *On security* (pp. 46-86). Columbia University Press.



Esta página queda intencionalmente en blanco

# **Pabellones**

---

Pavilions

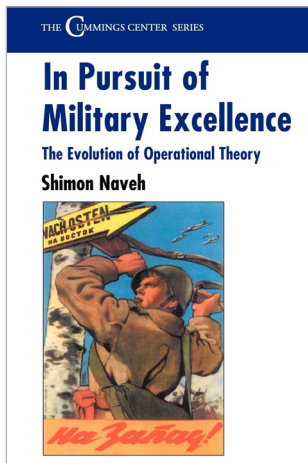
Esta página queda intencionalmente en blanco

## *Reseña del libro.* En busca de la excelencia militar: la evolución de la teoría operacional

*Book review.* In pursuit of military excellence: The evolution of operational theory

DOI: <https://doi.org/10.25062/1900-8325.4878>

Jhon Ricardo López González   
Ejército Nacional de Colombia



Autor: **Shimon Naveh**  
Editorial: Frank Cass  
Año: 2004  
ISBN: 978-0-7146-4277-0  
Páginas: 398

Este libro de Shimon Naveh explora la evolución de la teoría operacional militar desde el siglo XIX hasta finales del siglo XX. A través de un análisis teórico y una investigación histórica detallada, el autor presenta un marco cognitivo para comprender el arte operacional y su desarrollo a lo largo del tiempo. Su obra se distingue por la integración de conceptos teóricos complejos con estudios históricos, lo que hace posible una comprensión integral de cómo se ha desarrollado y transformado el pensamiento militar en relación con la teoría operacional a través de múltiples naciones y eventos.

El libro se enfoca en cómo las condiciones sistémicas materiales que se dieron durante las revoluciones industriales influyeron en la guerra y las operaciones militares, y en

este sentido propone que las organizaciones estatales y militares deben ser estudiadas desde un enfoque sistémico. Naveh argumenta que la aplicación de un enfoque sistémico en la planificación y gestión de las fuerzas armadas determina la lógica operacional y define el "arte operacional".

Este enfoque muestra la importancia de entender la dinámica compleja de los sistemas militares, sus interacciones y sus propiedades emergentes, en lugar de enfocarse solo en aspectos tácticos o estratégicos aislados. Para Naveh, una visión sistémica permite anticipar y responder mejor a los problemas operacionales contemporáneos, lo que facilita una mayor coherencia y eficacia en las acciones militares tácticas para alcanzar objetivos estratégicos.

El libro está conformado por ocho capítulos. El primero, "Teoría general de sistemas y arte operacional", abre el libro con una discusión sobre la teoría general de sistemas (principalmente la de Karl Ludwig von Bertalanffy) y su aplicación al campo militar, estableciendo la base teórica para el análisis posterior. Explora cómo los principios de la teoría de sistemas pueden proporcionar una comprensión más profunda del arte operacional, sin dejar de señalar la necesidad de un enfoque holístico para abordar los problemas complejos en el ámbito militar.

El segundo capítulo, "Dicotomía teórica y masa en el arte operacional", explora la evolución del pensamiento militar en el siglo XIX y cómo la falta de una cognición operacional llevó a una mentalidad mecanicista con consecuencias fatales de desgaste y aniquilación de tropas. Naveh examina las limitaciones de los enfoques tradicionales y cómo la incapacidad de integrar una perspectiva sistémica resultó en estrategias ineficaces y costosas.

El tercer capítulo, "Destrucción y arte operacional", analiza la paradoja de la destrucción y cómo la falta de una comprensión operacional adecuada ha llevado a errores tácticos y estratégicos. Naveh argumenta que una mayor atención al arte operacional podría haber mitigado muchos de los fracasos militares históricos, e ilustra esto mediante ejemplos detallados de conflictos.

En el cuarto capítulo, "El concepto de Blitzkrieg", Naveh desmitifica este concepto argumentando que carece de una verdadera base teórica operacional y era más un producto de la ideología política y la manipulación táctica. El autor expone cómo la interpretación popular de Blitzkrieg ha distorsionado la comprensión de las operaciones militares efectivas.

En el quinto capítulo, "Evolución del pensamiento operacional soviético", el autor discute la teoría de la "Batalla profunda" u "Operaciones profundas", y cómo los militares soviéticos desarrollaron un enfoque avanzado para el arte operacional. Naveh destaca las innovaciones teóricas y prácticas que surgieron en la Unión Soviética y su impacto en la doctrina militar global.

El sexto capítulo, "Teoría de la operación profunda (deep operations)", profundiza en dicha teoría, de la cual extrae conceptos como el de "shock operacional". Naveh examina cómo estos conceptos fueron desarrollados y aplicados en el contexto soviético, y proporciona un análisis detallado de su efectividad y evolución.

El séptimo capítulo, "Revolución conceptual en el pensamiento militar americano", analiza esta revolución en el pensamiento militar estadounidense y la evolución de la doctrina de la "batalla aeroterrestre" (airland battle). Explica cómo las innovaciones teóricas y doctrinales en Estados Unidos transformaron la manera en que se conducían las operaciones militares, al tiempo que las compara y contrasta con otros enfoques internacionales.

El último capítulo, "De la batalla central a la batalla aeroterrestre", se concentra en el salto conceptual que dio el ejército estadounidense en su cognición operacional y su aplicación en conflictos como la Guerra del Golfo. Naveh proporciona un panorama detallado de cómo la doctrina de la batalla aeroterrestre se implementó en la práctica y cuáles fueron los resultados que se obtuvieron.

El libro cierra con una reflexión sobre cómo la Guerra del Golfo ejemplificó la confrontación entre dos culturas militares: una basada en la lógica sistémica y otra en convenciones lineales. Naveh, en síntesis, ofrece una perspectiva innovadora sobre la teoría operacional y su relevancia en la guerra moderna. Argumenta que la adopción de un enfoque sistémico y operacional es crucial para el éxito en los conflictos militares contemporáneos, y lo hace con base en argumentos sólidos, que constituyen un soporte teórico importante para futuras investigaciones y desarrollos en el campo militar.

Con un gran nivel de profundidad, este libro expone claramente los orígenes del pensamiento de Shimon Naveh, autor israelí reconocido por su desarrollo del "diseño operacional", un enfoque que busca integrar la teoría del pensamiento complejo y sistémico en la planificación militar, que es ampliamente usado a nivel mundial en la actualidad.

### Autor de la reseña

**Jhon Ricardo López González.** Oficial del Ejército Nacional de Colombia. Magíster en artes en operaciones militares, Escuela de Estudios Militares Avanzados del Ejército de Estados Unidos; magíster en administración pública, Universidad Central de Michigan, Estados Unidos; magíster en ciencias operacionales, Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de Estados Unidos; administrador de empresas, Universidad Militar Nueva Granada, Colombia; y profesional en ciencias militares, Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova", Colombia.

Contacto: [jhon.lopezgo@buzonejercito.mil.co](mailto:jhon.lopezgo@buzonejercito.mil.co)

<https://orcid.org/0009-0002-3034-1124>



## **Editorial**

**Desafíos y transformaciones en la seguridad global y nacional**

*Jonnathan Jiménez-Reina*

## **Laureles**

1. **Optimización de la defensa a través de la comunicación no verbal efectiva**  
*Víctor Rodríguez González, Reinaldo Batista Cordova y Tania Vidal López*
2. **Impacto geopolítico y comercial de la disputa de Sahara Occidental**  
*Federico Pinzón Arana y Juan Sebastián Chinchilla Zamora*
3. **Cambios y coaliciones promotoras en la política de seguridad de Querétaro, México (2015-2023)**  
*Eduardo Aristóteles Ramírez Martínez*
4. **Acuerdos de cooperación de Venezuela con Rusia, Irán, China y España: desafíos y posibilidades para los intereses marítimos de Colombia**  
*David Vargas Losada*
5. **Implementación de la seguridad humana en la lucha contra el narcotráfico en Colombia**  
*Juan David Mora Peña, Mateo Rubiano Giraldo y Tito Saúl Pinilla Pinilla*
6. **Impacto positivo de la integración empresarial: el caso de COTECMAR en el sector Defensa en Colombia**  
*José Abel Carrasco Mora y Victoria Cristina Berrío Payares*
7. **La securitización de derechos para prevenir el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en Colombia**  
*Andrea Catalina Peña-Piñeros*

## **Pabellones**

8. **Reseña de libro. En busca de la excelencia militar: la evolución de la teoría operacional**  
*Jhon Ricardo López González*



**EDITORIAL ESDEG**

ISSN 1900-8325



9 771900 832503