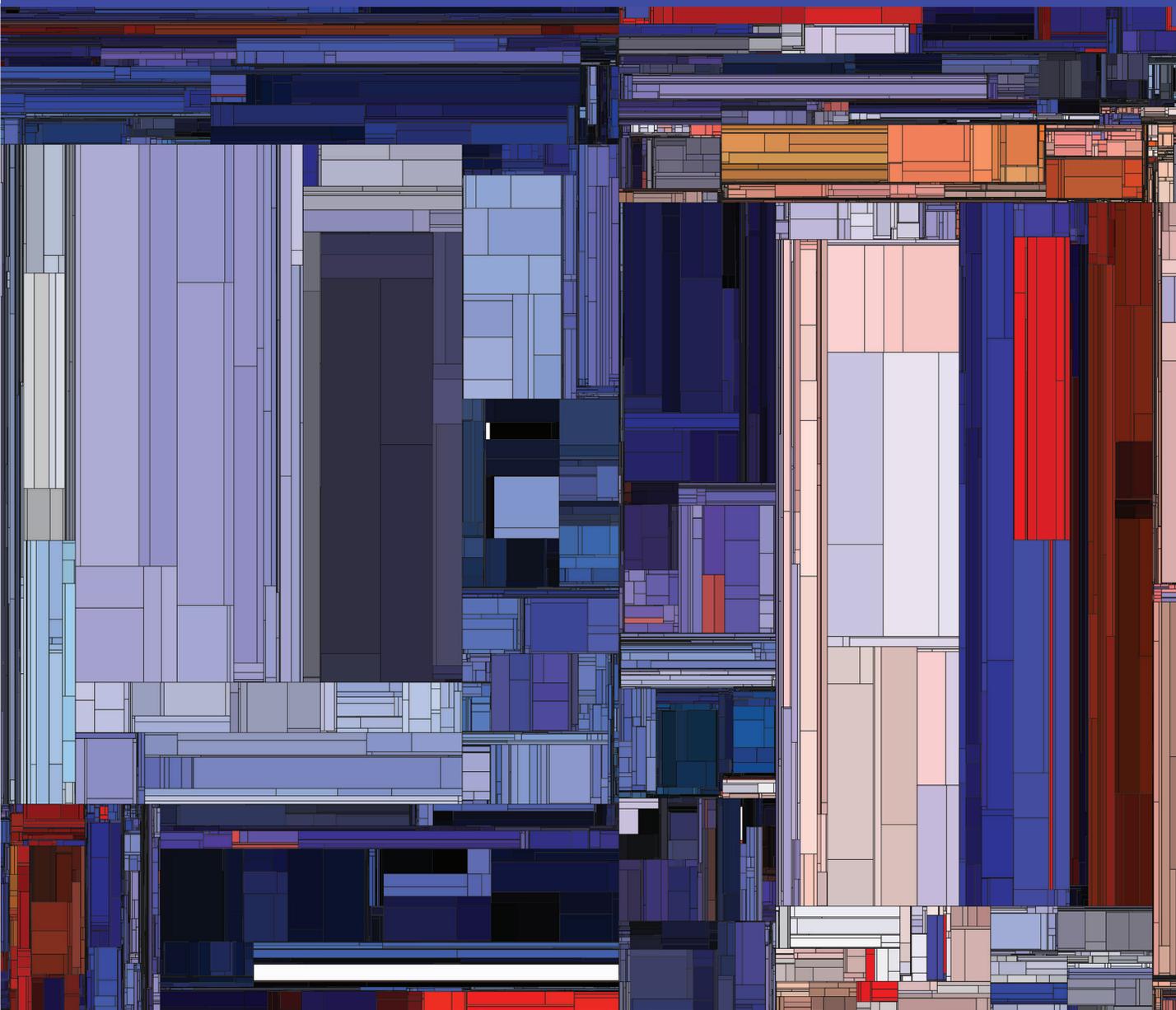


Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



Comunicación estratégica y big data

# URVIO

## Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Septiembre 2023 - No. 37

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
Número 37, septiembre 2023  
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto. La revista se edita en español, además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

**Disponible en:**

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/indx.php/URVIO>

**Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en Urvio #37**

- Número de trabajos recibidos: 13 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 53.8%
- Índice de rechazo de manuscritos: 46.2 %.
- Número de revisores internacionales: 26
- Número de revisores nacionales: 2
- Internacionalización de revisores: 5  
(Chile, Colombia, Ecuador, España, México).
- Internacionalización de autores: 5 países  
(Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, España, México).

**Redes sociales**

 @revistaurvio

 @revista\_URVIO

 Blog: <https://revistaurvio.wordpress.com/>

 Academia.edu: <https://flacso.academia.edu/RevistaUrvio>



**FLACSO**  
ECUADOR



**RELASEDOR**  
Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad  
y Delincuencia Organizada

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

#### **Editor Jefe (Editor in Chief)**

Dr. Freddy Rivera Vélez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

#### **Editor Asociado (Associate Editor)**

- Dra. Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.
- Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.

#### **Cuidado de la edición**

Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.

#### **Asistente Editorial (Editorial Assitant)**

Mg. Martin Scarpacci, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.

#### **Consejo Científico Internacional (International Scientific Council)**

- Dra. Adele Norris, University of Waikato, Nueva Zelanda.
- Dr. Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Gustavo Díaz Matey, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dr. Marco Cepik, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.
- Dra. Julia Pulido Gragera, Universidad Europea de Madrid, España.
- Dr. Markus Gottsbacher, Universidad de Viena, Austria.
- Dr. Andrés de Castro García, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.
- Dr. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Dr. Haluk Karadag, Universidad de Baskent, Turquía.

#### **Consejo Internacional de Revisores (International Review Board)**

- Dr. Geoffrey Pleyers, Universidad de Lovaina, Bélgica.
- Dr. Marco Méndez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.
- Dra. Karina Mouzo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Cristián Doña-Reveco, University of Nebraska at Omaha, Estados Unidos.
- Dra. Ana J. Bengoa, Universidad de Valparaíso, Chile.
- Dra. Gracia M. Imberton, Universidad Autónoma de Chiapas, México.
- Dr. Guillem Colom, Universidad Pablo de Olavide, España.
- Dr. Carlos Brito, Universidad Complutense de Madrid, España.

- Mg. Nicolás Alvarez, Center for Higher National Studies, Ministry of Defense, Uruguay.
- Dr. Lester Cabrera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Dr. Iván Poczynok, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dra. Carolina Sancho, Universidad Autónoma de Chile, Chile.
- Dra. Ainhoa Vázquez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra.(c) Nelly E. Reséndiz, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr.(c) Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Dra. Laura Loeza, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. María Eva Muzzopappa, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
- Dra. Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Dra.(c) Liudmila Morales Alfonso, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Juan Antonio Rodríguez, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra(c). Viviana García Pinzón, Universidad de Marburg, Alemania.
- Dra. Jenny Torres Olmedo, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.
- Dra. Tania Rodríguez Morales, Universidad de Santo Tomás, Colombia.
- Dra. Alma Trejo Peña, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Juan Carlos Sandoval, Universidad de Alicante, España.
- Dra. Alice Martini, Scuola Superiore Sant'Anna, Italia.
- Dra. Evelyn Louyse Godoy Postigo, Universidade Federal de São Carlos, Brasil.
- Dr. Pedro Díaz Polanco, Universidad Austral, Chile.
- Dr. Freddy Crespo, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra. Rita Gradaille Pernas, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Mg. Alejandro Romero Miranda, Universidad La República, Chile.
- Dr. Sergio Gabriel Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Luis Ignacio García Sigman, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Dr(c). Luiz Coimbra, Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos.
- Dra. Beverly Estela Castillo Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Dr. Sergio Salazar Araya, Universidad de Costa Rica.
- Dra. Mariana Albuquerque Dantas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.
- Dr. Johan Avendaño Arias, Universidad Nacional de Colombia.
- Dra. Roberta Camineiro Baggio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Universidade de Guadalajara, México.
- Dra. Valeria Guarneros Meza, De Montfort University, Reino Unido.

- Dr. Moisés Garduño García, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
  - Dr. Adrián Raúl Restrepo Parra, Universidad de Antioquia, Colombia.
  - Dr. Christopher Birkbeck, University of Wales, Reino Unido.
  - Dr. Víctor Brangier Peñailillo, Universidad Bernardo O'Higgins, Chile.
  - Dra. Emilse Eliana Calderón, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
  - Dr(c). Santiago Lujan Cunial, University of Pennsylvania, Estados Unidos.
  - Dra. Angela Toso Milos, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
  - Dr. Silvano De la Torre Barba, Universidad de Guadalajara, México.
  - Dra. Claudia Torres Rodríguez, Universidad de Guadalajara, México.
  - Dr. Oscar Rodríguez Chávez, El Colegio de la Frontera Norte, México.
  - Dra. Paloma González del Miño, Universidad Complutense de Madrid, España.
  - Dra. Sandra Colombo, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Argentina
  - Dr. Fernando Gil Villa, Universidad de Salamanca, España.
  - Dr. Mauricio Manchado, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
  - Dr. Miguel Medina Abellán, Universidad Abat Oliba - Centro de Estudios Universitarios, España.
  - Dr. William H. Godnick, Centro de Estudios de Defensa William J. Perry/Universidad Nacional de Defensa, Estados Unidos.
  - Dr(c). Dhyana Stephania Serrano Suárez, Universidad de León, España.
  - Dr. Víctor M. Martín Solbes, Universidad de Málaga, España.
  - Dr. Edgar Ortiz Arellano, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
  - Dra. Ángela Iranzo Doadad, Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España.
  - Dra. Rosa María Marcuzzi, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
  - Dra. Kenia María Ramírez Meda, Universidad Autónoma de Baja California, México.
  - Dra. Lenny Liz-Rivas, Universidad Nebrija, España
  - Dra. Karen Isabel Manzano Iturra, Universidad San Sebastián, Chile.
  - Dra. Teresa de Jesús Portador García, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México.
  - Dr. Gonzalo Basile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede República Dominicana.
  - Dra. Laura Glanc, Instituto Universitario de Gendarmería Nacional (IUGNA), Argentina.
  - Dr. Éric Lair, Uniminuto, Colombia
  - Dr. Alejandro Frenkel, Universidad Nacional de San Martín - CONICET, Argentina
  - Dra. Sandra Kanety Zavaleta Hernández, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México
  - Dr. Sergio Peña Medina, El Colegio de la Frontera Norte, México
  - Dr. Giuliano Bifulchi, Special Eurasia
  - Dr. Rubén Laufer, Centro de Investigaciones Históricas, Económicas, Sociales y de Relaciones Internacionales (CIHESRI), Universidad de Buenos Aires, Argentina
  - Dr. Santiago Galar, Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, CONICET, Argentina
  - Dra. Angélica Rosas Huerta, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México
  - Dr. Valery N. Konyshv, Saint-Petersburg State University, Russia
  - Dra. María José Castaño, Universidad Pontificia Comillas, España
  - Dra. Patricia Britos, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina
  - Dr. Vasily K. Belozerov, Universidad Estatal Lingüística de Moscú, Rusia
  - Dr. Miguel Ángel Esteban Navarro, Universidad de Zaragoza, España
  - Dr. Antonio Muñoz Cañavate, Universidad de Extremadura, España
  - Dr. Daniel Ortega Ortigoza, Universitat Autònoma de Barcelona, España
  - Dra. Loreta Telleria Escobar, Observatorio de Democracia y Seguridad, Bolivia
  - Dr. Juan Antonio Del Monte Madrigal, El Colegio de la Frontera Norte, México
  - Dr. María José Galvis Doménech, Universidad de Valencia, España
  - Dr. Alberto Pintado Alcázar, Universidad de Murcia, España
  - Dr. Jonatan Badillo Reguera, Universidad La Salle-Condesa, México
  - Dr. Daniel Morales Ruvalcaba, Sun Yat-sen University, China
- Redes y Consejo Técnico**  
(Social Media and Technical Board)
- Mg. Gabriela Ríos, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador.
- Edición de estilo**
- Alas Letras Consultoría Académica
- Dirección de arte**
- Ileri Ceja y Martín Scarpacci
- Imagen de portada y carátulas**
- Felipe Amador Loayza
- Diagramación**
- Unidad de diseño - FLACSO, sede Ecuador
- Próximas convocatorias**
- Convocatoria #39: Delincuencia empresarial y criminalidad organizada
  - Coordinan: Dr. D. Julio Ballesteros Sánchez (Universidad de Salamanca) y Dña. Luisa Fernanda Caldas Botero (Universidad Externado de Colombia)
  - Entrega de artículos hasta: lunes, 22 de enero de 2024
  - Publicación: mayo de 2024
- Dirección**
- FLACSO, sede Ecuador  
Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.  
Quito, Ecuador  
www.flacso.edu.ec  
Telf.: (593 2) 2946800, extensión 3673

# URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Septiembre 2023 - No. 37

## Tema Central

---

- Comunicación estratégica en crisis políticas: el caso de Guillermo Lasso (2023) . . . . . 8-27  
*Palmira Chavero y Raquel Rodríguez*
- Buscando al enemigo: comunicación política y estratégica del gobierno  
mexicano ante la guerra Rusia-Ucrania . . . . . 28-44  
*Claudio Coloma y Rodrigo Urcid-Puga*
- Políticas de comunicación e inteligencia artificial: nuevos desafíos . . . . . 45-62  
*Raquel Seijas-Costa*

## Misceláneo

---

- La declinación hegemónica estadounidense y la emergencia del multipolarismo:  
desafíos para Latinoamérica . . . . . 64-81  
*Fernando Estenssoro-Saavedra*
- El valor de las armas menos letales en seguridad pública . . . . . 82-101  
*Elvis Hernández-Perdomo y Johnathan C. Mun*
- Geografía socioeconómica de las finanzas offshore de México. . . . . 102-116  
*Rodrigo Tovar-Cabañas, Ubaldo Márquez-Roa y Grecia Herrera-Meza*

## Estudios Globales

---

- Juegos de guerra para Fuerzas Especiales. Análisis del caso colombiano . . . . . 118-136  
*Luis-Alexander Montero-Moncada, Jesús-María Díaz y Jorge-Luis Mejía*
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana  
de Estudios de Seguridad. . . . . 138-147

# URVio

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Septiembre 2023 - No. 37

## Central topic

---

|   |       |
|---|-------|
| Strategic Communication in Political Crisis:<br>The Case of Guillermo Lasso (2023) . . . . .                                      | 8-27  |
| <i>Palmira Chavero and Raquel Rodríguez</i>   |       |
| Looking for the Enemy: Political and Strategic Communication<br>of the Mexican Government before the Russia-Ukraine War . . . . . | 28-44 |
| <i>Claudio Coloma and Rodrigo Urcid-Puga</i>  |       |
| Communication Policies and Artificial Intelligence: New Challenges . . . . .  | 45-62 |
| <i>Raquel Seijas-Costa</i>  |       |

## Miscellaneous

---

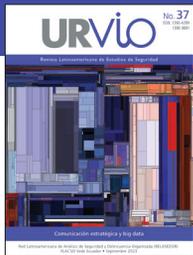
|   |         |
|---|---------|
| The Decline of the Hegemonic Power of the United States and<br>the Emergence of Multipolarism: Challenges for Latin America . . . . . | 64-81   |
| <i>Fernando Estensoro-Saavedra</i>  |         |
| The Value of Less Lethal Weapons in Public Safety . . . . .   | 82-101  |
| <i>Elvis Hernandez-Perdomo and Johnathan C. Mun</i>   |         |
| Socioeconomic Geography of Offshore Finance in Mexico . . . . .   | 102-116 |
| <i>Rodrigo Tovar-Cabañas, Ubaldo Márquez-Roa and Grecia Herrera-Meza</i>  |         |

## Global Studies

---

|  |                |
|--|----------------|
| War games for Special Forces. Analysis of the Colombian case . . . . .                               | 118-136        |
| <i>Luis-Alexander Montero-Moncada, Jesús-María Díaz and Jorge-Luis Mejía</i>                         |                |
| <b>Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana<br/>de Estudios de Seguridad. . . . .</b> | <b>138-147</b> |





doi.org/10.17141/urvio.37.2023.6098

# Comunicación estratégica en crisis políticas: el caso de Guillermo Lasso (2023)

## *Strategic Communication in Political Crisis: The Case of Guillermo Lasso (2023)*

Palmira Chavero<sup>1</sup> y Raquel Rodríguez<sup>2</sup>

Recibido: 30 de mayo de 2023

Aceptado: 5 de agosto de 2023

Publicado: 30 de septiembre de 2023

### Resumen

El incremento en el uso de las plataformas digitales y las redes sociales por parte de diferentes actores de la esfera pública se ha convertido en una de las líneas de estudio con más aportes en las últimas décadas en los estudios de la Comunicación. Su uso en momentos de crisis política revela la importancia de la comunicación estratégica de los actores políticos, puesto que la convierte en comunicación de crisis. En este trabajo analizamos la comunicación estratégica digital del expresidente de Ecuador, Guillermo Lasso, en la crisis política provocada por el juicio político en su contra (mayo 2023) y la convocatoria a elecciones anticipadas. Para ello, presentamos un análisis crítico del discurso de los tuits emitidos por el expresidente entre mayo y julio de 2023. Los resultados dan cuenta de un giro en su estrategia comunicacional digital y en su relación con el resto de actores políticos tras el anticipo electoral.

**Palabras clave:** comunicación estratégica; crisis política; elecciones; Ecuador; redes sociales

### Abstract

The increase in the use of digital platforms and social networks by various actors in the public sphere has become one of the most significant areas of study in Communication studies in recent decades. Its utilization during political crises underscores the importance of strategic communication for political actors, as it transforms into crisis communication. In this work, we conduct an analysis of the digital strategic communication employed by the former president of Ecuador, Guillermo Lasso, during the political crisis caused by the impeachment trial against him in May 2023 and his subsequent call for early elections. To achieve this, we perform a critical analysis of the discourse presented in the tweets by the former president between May and July 2023. The results reveal a shift in his digital communication strategy and his relationships with other political actors following the announcement of early elections.

**Keywords:** strategic communication; elections; Ecuador; political crisis; social networks

1 FLACSO Ecuador, pchavero@flacso.edu.ec, orcid.org/0000-0001-8310-3600

2 Universidad Rey Juan Carlos (URJC), España, raquel.rodriguez@urjc.es, orcid.org/0000-0002-8097-6585



## Introducción

La comunicación estratégica, si bien es un concepto que proviene del ámbito empresarial y securitario (sobre todo de contextos bélicos), tiene un peso cada vez mayor en otros campos, como la gestión pública y el ejercicio político. El incremento reciente en el uso de las plataformas digitales por parte de los actores políticos ha mostrado la importancia que tiene la incorporación de estas herramientas como parte de las estrategias comunicacionales de dichos actores. Esto es particularmente relevante en procesos de crisis política, en los que los protagonistas tienen que convertir la incertidumbre en certidumbre, en el menor tiempo posible, y sin erosionar su imagen y credibilidad.

Ecuador ha pasado por varias crisis políticas y sociales en los últimos años: además de la pandemia del covid-19, las paralizaciones nacionales de octubre de 2019 y junio de 2022 cuestionaron la legitimidad de los gobiernos de Lenin Moreno y Guillermo Lasso, respectivamente (Ramírez 2020; Juncosa y Aguirre 2023). En el último año, una nueva crisis política fue generada por el inicio del proceso conocido como juicio político contra el expresidente Lasso, en el que la Asamblea Nacional inició una investigación en su contra, por presunta trama de corrupción. Ello desencadenó la disolución de la Asamblea Nacional y el anticipo electoral para los poderes ejecutivo y legislativo. En este trabajo analizamos la comunicación estratégica implementada por Lasso en la esfera digital durante esta última crisis política (mayo-junio 2023).

## La comunicación digital y las redes sociales: usos políticos

La llegada y consolidación de los medios digitales y, en particular, de las redes sociales, activó el debate sobre las implicaciones que su uso tendría para la configuración de la esfera pública e incluso para la democracia. Por un lado, algunos autores (Bruns 2008; Castells 2009; Scheufele et al. 2004) proponían que la incorporación de estas herramientas tendría beneficios, ya que permiten una mayor participación, una mejor fiscalización del poder y un mayor acceso a la información por parte de los ciudadanos, por lo que las decisiones pasarían a tomarse de manera más informada y controlada. En consecuencia, aumentaría el compromiso cívico y la implicación ciudadana con lo público. Por otro lado, lejos de una visión optimista, autores como Fuchs (2017), Quattrociochi, Scala y Sunstein (2016) y Kavanaugh et al. (2003) proponen que las redes sociales y los espacios digitales generan la fragmentación del público y fomentan un debate irreflexivo y radicalizado, lo que permite incluso hablar de una polarización afectiva (Iyengar y Westwood 2015) en el entorno digital.

Este debate, aún vigente, se incrementa con la llegada de nuevas herramientas y dispositivos como la Inteligencia Artificial (IA) y los algoritmos en la toma de decisiones. A ello hay que añadir las implicaciones éticas que traen consigo el uso de las redes y la implementación de la IA en campos especialmente sensibles para el Estado y la sociedad, como es el caso

de la seguridad. Esto hace que sea más importante para las organizaciones contar con una evaluación sistemática no sólo de las preocupaciones, sino también de los riesgos del uso de la IA (Flórez 2023). Ante la creciente incorporación de sistemas automatizados en la toma de decisiones y en los procesos de gobernanza, una situación que se incrementa con la generalización de la IA en el ámbito público y político, cabe preguntarse qué rol juega el Estado en este proceso. Para algunos autores, el Estado puede cumplir diferentes funciones: como promotor, como consumidor o como regulador de las nuevas herramientas tecnológicas (Gutiérrez y Flórez 2023).

Las redes sociales y las plataformas digitales trasladan al ejercicio político sus características: multilateralidad, interacción, gratuidad, inmediatez y difusión (Cotarelo 2012). En consecuencia, la comunicación digital presenta rasgos como la multimedialidad, la interactividad y la hipertextualidad (Masip et al. 2010). El planteamiento de la comunicación estratégica conlleva entonces la incorporación de estos elementos para alcanzar niveles aceptables de eficacia y eficiencia, todo ello en el marco del debate de si la nueva esfera pública virtual mejora el debate público y la democracia o no (Papacharissi 2002).

Todo lo anterior sugiere la necesidad de seguir explorando el uso que los líderes políticos hacen de las redes sociales. La literatura académica da cuenta de un predominio de la difusión de información más que de su utilización como una herramienta de interacción real o de participación. Al mismo tiempo, asistimos a un creciente proceso de hibridación entre las redes y los medios convencionales (López-Meri, Marcos-García y Casero-Ripollés 2017; García-Ortega y Zugasti-Azagra 2018).

### *Comunicación estratégica y comunicación de crisis*

En el ámbito de las Ciencias Sociales, los estudios sobre estrategia suelen estar centrados en la gestión empresarial y en el campo de la seguridad (no es casual que en las últimas décadas las empresas hayan ido incorporando una visión más militar, en especial sobre los demás actores que se relacionan con una organización). En consecuencia, la comunicación estratégica se relaciona con las líneas de estudio de la comunicación organizacional y corporativa, aunque son crecientes los estudios que la aplican a otras dimensiones. Desde la perspectiva comunicacional, Garrido (2004) propone una serie de características que deben cumplir las estrategias:

1. Es una directriz teórica con un referente práctico.
2. Incluye un elemento normativo y unificador.
3. Es de medio y largo plazo, de manera que permite desarrollar la imagen.
4. Define responsabilidades y propósitos en todos los niveles.

Otros autores (Scheinsohn 2010) hacen énfasis en la necesidad de contar con un marco ético dentro del cual se desarrolle la estrategia comunicacional y de tener la implicación de las jerarquías más altas de la organización. Si bien la comunicación estratégica tiene una

naturaleza de largo alcance, es habitual que la preocupación por ella y por su estudio se dé en mayor medida en situaciones de crisis. Esta última puede ser entendida como “alta dosis de incertidumbre frente a amenazas de pérdida de poder” (Riorda 2011a, 10). La ausencia de comunicaciones tempranas y de mensajes que indiquen la recuperación del control pueden agravar la situación de crisis (Costa y López 2020). Por tanto, la comunicación adquiere un papel relevante y es, además, un momento en el que se ponen a prueba las habilidades comunicativas de los líderes políticos. No en vano una de las preocupaciones de los actores políticos en momentos de crisis tiene que ver con la afectación a su imagen como líderes, entendiendo la imagen como la percepción que la audiencia tiene de una persona y que se configura por su discurso y sus acciones (Benoit 1997).

Tabla 1. Tipos de comunicación y sus características

| Temas de diferenciación                                  | Comunicación gubernamental  | Comunicación electoral  | Comunicación de crisis   | Comunicación de riesgo   |
|--|---|---|--|--|
| Objetivos  | Generar el máximo consenso posible o el máximo deseado. Puede eliminar o adelantar una conflictividad controlada. | Ganar una campaña o aumentar la mayor cantidad de votos posibles. Puede eliminar o alentar una conflictividad controlada. | Dotar de certidumbre y producir la clausura de la crisis. Debe tratar de eliminar la conflictividad. | Producir percepción y valorización del riesgo para prevenir o modificar situaciones. Puede eliminar o alentar una conflictividad controlada. |
| Destinatarios del mensaje                                | Todos son destinatarios, aún en mensajes con segmentación diferenciada.   | Se deben realizar mensajes con segmentación diferenciada, aunque hay dificultades en sistemas de voto obligatorio.        | Todos son destinatarios, pero se deben priorizar mensajes con segmentación diferenciada.             | Se deben priorizar mensajes con segmentación diferenciada pero todos pueden ser destinatarios.   |
| Plazos formales  | Mediano o largo plazo del mandato   | Corto plazo preelectoral y cortísimo plazo legal electoral.   | Debiera durar un corto plazo.  | Tiene tiempos ilimitados   |
| Combinación de argumentos a temporalidad de sus acciones | Nunca empieza y nunca termina   | Nunca empieza y tiene fin   | No siempre se sabe cuándo inicia pero sí que debería terminar  | Nunca empieza y nunca termina pero tiene picos de intensidad   |
| Costos   | Muy costosa   | Muy costosa   | No necesariamente costosa  | Costo medio pero con picos de intensidad   |
| Imbricación entre las comunicaciones                     | Pueden coexistir con la comunicación electoral y funcionar coordinadamente.                                       | Puede coexistir con la comunicación gubernamental y funcionar coordinadamente.  | Es autónoma y tiene pocas relaciones con las otras comunicaciones.                                   | Coexiste con la comunicación gubernamental.  |
| Uso de eslóganes   | Siempre uno, aunque puede evolucionar.  | Pueden coexistir simultáneamente varios.  | Ausencia de eslóganes.   | Puede existir un eslogan recomendación predominante  |
| Polisemia de los mensajes centrales y/o eslóganes        | Lo más polisémicos posibles.  | Es indistinto que los mensajes sean polisémicos o no, pero deberían combinarse ambos tipos de mensajes.                   | Se deben usar exclusivamente mensajes de significado directo.  | Se deben usar mensajes de significado directo pero pueden combinarse con mensajes polisémicos.   |
| Actores enunciadores                                     | Publicidad institucionalista, prensa personalista.  | Publicidad y prensa hiperpersonalista.  | Prensa hiperpersonalista. Eventualmente publicidad, institucionalista.                               | Publicidad institucionalista, prensa personalista y/o institucionalista.   |

Fuente: Riorda (2011b, 100).

Para cerrar una crisis política, encontramos habitualmente dos posibilidades, que remiten a dos tipos de finales: de larga sombra, que convierten a las crisis en procesos desgastantes; y operativos, caracterizados por la rapidez con que termina el ciclo (Riorda 2012). En todo caso, es siempre necesario un cierre político de la crisis, lo que ayudará al actor político a mantener su legitimidad y credibilidad. En ese proceso, algunos autores consideran que pedir perdón es una herramienta que ayuda a restablecer la imagen, ya que sugiere el reconocimiento de un público ofendido o perjudicado y, por tanto, se muestra preocupación ante lo sucedido (Herrero y Marfil 2016). Dicho tipo de actitudes ayudan, asimismo, a los procesos de recuperación de la confianza (Güemes 2020).

Tal y como podemos observar en la tabla 1, que ayuda a diferenciar los tipos de estrategias comunicacionales en función de la situación, la comunicación de crisis debe ofrecer certidumbre y hacerlo en un corto plazo. Además, no utiliza eslóganes y precisa mensajes claros y directos, sin valerse de los sentidos polisémicos. Uno de los riesgos en los momentos de crisis es que la comunicación para salir de ellos se confunda con aquella de naturaleza electoral (Riorda 2011b).

## Crisis política en Ecuador

El período de gobierno de Guillermo Lasso (2021-2023) ha estado marcado por la inestabilidad y la debilidad institucional, incluso con un intento de destitución por parte de la Asamblea Nacional, que finalmente no obtuvo los votos necesarios. En materia de agenda pública, la inseguridad ciudadana y la crisis económica han marcado las principales preocupaciones de la población durante el período, lo cual refleja la mayor crisis económica y social que ha enfrentado el país en las últimas dos décadas (Mella 2023b). Entre los temas de mayor impacto público en el último año de gobierno de Lasso estuvieron la corrupción y el narcotráfico, en especial el caso conocido como “El gran padrino” (La Posta 2023), un caso de delincuencia organizada, cohecho y concusión en una de las empresas públicas, que implicaba al entorno más cercano político y familiar del propio presidente. Este salió a la luz el 9 de enero de 2023 en *La Posta*, medio de comunicación que hasta entonces había sido uno de los principales aliados de Lasso. Tras la publicación del caso, uno de los periodistas que investigaba el caso salió del país bajo amenaza de muerte (*Deutsche Welle* 2023). Las sucesivas revelaciones llevaron a la mayoría de asambleístas (88) (*El Universo* 2023) a aprobar un juicio político en el poder legislativo para fiscalizar al entonces presidente de la República.

El 16 de marzo de 2023 inició el proceso contra Lasso, abriendo una crisis política en el país al ser la primera vez que un mandatario era llamado a juicio político desde la aprobación de la Constitución vigente de 2008 (Mella 2023a). Durante dos meses, discurrió la fase de indagación y recopilación de pruebas y descargos, con la comparecencia de distintos funcionarios y exfuncionarios a la Asamblea Nacional, y con la negativa del propio Lasso de comparecer. Finalmente, y ante la obligatoriedad legal, Lasso compareció al Legislativo el 16

de mayo, para ofrecer su descargo frente a las acusaciones. Durante su intervención, responsabilizó a la oposición (correísmo) de haber inventado un caso para sacarlo del poder. Un día después, declaró la “muerte cruzada”, una figura constitucional que supone la finalización del mandato y el adelanto electoral:

Art. 148. La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competen constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato.

En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos.

Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo (Constitución de la República del Ecuador 2008).

Aunque en la esfera pública, especialmente en la digital, hubo muchas críticas por la aparente ausencia de causales suficientes para invocar esa figura, la Corte Constitucional la refrendó y se convocó a elecciones anticipadas para agosto de 2023. De esta manera, se profundizó la crisis política en Ecuador y se entró rápidamente en un clima electoral que se prolongará hasta finales de año, momento en el que el nuevo gobierno asumirá el poder.

En ese contexto, cabe preguntarse cuál fue la estrategia comunicacional implementada por el expresidente Lasso durante la crisis política. La pregunta tiene particular relevancia en la esfera pública virtual, ya que es en las redes sociales donde se produce con mayor intensidad el debate público en momentos de crisis (Jerez, Maceiras y Maestu 2015). Además, el uso de las redes sociales en el país andino ha tenido un incremento constante. El 76% de la población tiene acceso a internet. Existen 3,5 millones de cuentas en Twitter, con un crecimiento del 84,21% de usuarios entre septiembre de 2022 y mayo de 2023, lo cual convierte a esta red social en la de mayor crecimiento en el período (Del Alcázar 2023).

## Propuesta metodológica

Para abordar los interrogantes y analizar la comunicación estratégica digital del gobierno de Lasso durante la crisis derivada del juicio político, analizamos los mensajes emitidos en la principal red social por el expresidente. En concreto, implementamos un análisis crítico del discurso, entendido como “un tipo de investigación analítica sobre el discurso que estudia primariamente el modo en que el abuso del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el

contexto social y político” (Van Dijk 1999, 23). Este tipo de análisis nos permite identificar las prácticas y las ideologías políticas, pero también las relaciones de poder (Van Dijk 2005, 2009). Además, desde la perspectiva de otros autores, incorporamos la posibilidad de caracterizar las condiciones sociales desde las que se emite el discurso (Charaudeau 2009).

El corpus de análisis está formado por todos los tuits emitidos por la cuenta oficial de Lasso (@LassoGuillermo) desde el 15 de mayo hasta el 13 de julio de 2023. La fecha de inicio del análisis es el día previo a la comparecencia del expresidente en la Asamblea Nacional por el juicio político, en tanto que el 13 de julio es el día que inició oficialmente la campaña electoral, después de un adelanto por parte del órgano correspondiente. En total, el corpus lo configuran 122 tuits.

Elaboramos una matriz que recoge las principales variables para identificar la estrategia comunicacional en momentos de crisis; además, incorporamos algunas variables específicas del análisis de la comunicación digital. Las variables generadas permiten identificar las

Tabla 2. Variables de análisis

| Variable                      | Descripción  |
|-------------------------------|--|
| Tipo de lenguaje              | Identificación del lenguaje utilizado: técnico, coloquial, literario, polisémico, directo, etc.  |
| Utilización de metáforas      | Metáforas empleadas como parte de la comunicación estratégica: cuáles y de qué tipo son.   |
| Atribución de responsabilidad | ¿A quién le atribuye el expresidente la responsabilidad de la crisis política?   |
| Tono del mensaje              | Identificación del tono del discurso empleado por el expresidente: positivo, negativo, neutro, etc.  |
| Autoridades                   | Esta variable pretende identificar si, como parte de la estrategia, el discurso apela a otras autoridades, recurso empleado para fortalecer las ideas.                                       |
| Uso de cifras                 | Inclusión de datos como parte del relato para dotarlo de cientificidad y rigurosidad.  |
| Eslóganes                     | Utilización de eslóganes o fórmulas para reforzar alguna parte del mensaje.  |
| Imagen                        | (Auto) construcción de la imagen del líder político (características, tipo...).  |
| Multimedialidad               | Incorporación de elementos de distinta naturaleza como parte del discurso: texto, imagen, vídeo, enlaces, etc.   |
| Hibridación                   | Combinación del uso de las redes sociales con información en medios convencionales, identificable a partir de la inclusión de referencias a los medios tradicionales en el discurso digital. |
| Cierre de la crisis           | Tipo de cierre que el actor aplica a la crisis política, incluyendo la forma de generar certidumbre y recuperar la iniciativa, de ser el caso.   |

Fuente: elaboración propia.

principales características de la comunicación estratégica de Lasso en redes sociales durante la última crisis política de su gobierno. Proviene del cuerpo teórico de la comunicación estratégica, la comunicación en crisis y el uso de las redes sociales por parte de los actores políticos (tabla 2).

Para la aplicación del análisis, así como para la contabilización de las palabras utilizadas en el discurso, se utiliza el software Atlas.ti.

## Principales resultados

Durante la intervención de Lasso por el juicio político, identificamos una estrategia de ataque a la oposición. El expresidente se refiere a una “acusación absurda de un grupo opositor que no entiende de verdades, de justicia ni de democracia” (Lasso 2023a), incluso desconociendo que se trata de autoridades electas (asambleístas) y que el juicio político es una medida constitucional de fiscalización (figura 1).

Figura 1. Estrategia de ataque al adversario político (variable “tono del lenguaje”)



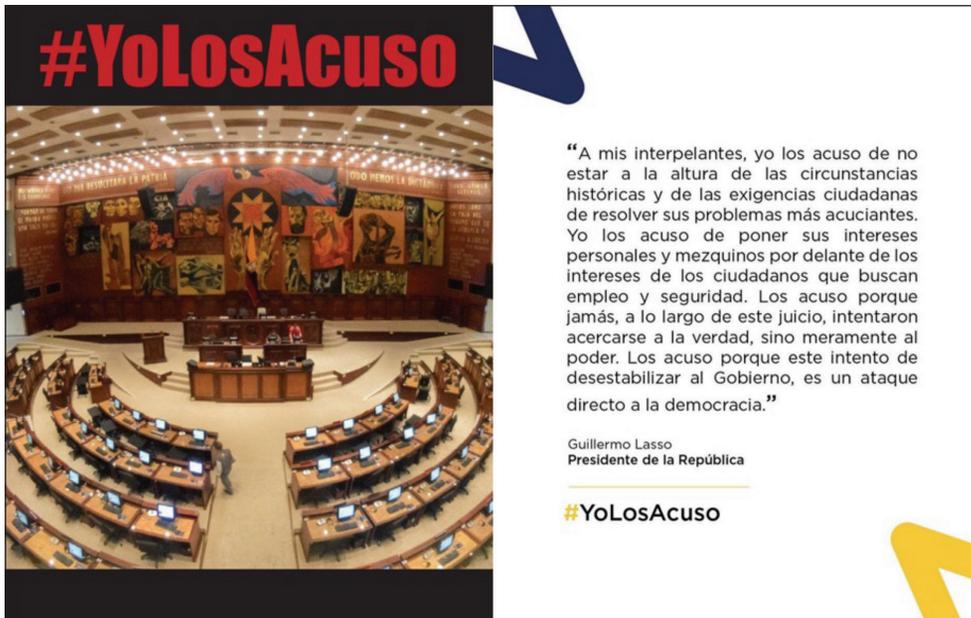
Fuente: Lasso (2023a).

De la misma manera, la estrategia de Lasso invisibiliza otros elementos del proceso: “el testigo estrella... [...] ni siquiera se presentó ante la Comisión de Fiscalización” (Lasso 2023a). Omite así que el testigo referido solicitó presentarse a la comisión, pero la Policía no lo autorizó (Asamblea Nacional 2023).

Entre las figuras literarias utilizadas, atendiendo a la variable tipo de lenguaje, destaca en primer lugar la utilización del “yo acuso” como eje del discurso del expresidente en su comparecencia en el juicio político, emulando el célebre texto “J’Acusé...!” de Zola al presidente de la república francesa en el S.XIX y reconocido como un símbolo de la prensa y los intelectuales ante los temas públicos. Además del tipo de lenguaje y las figuras utilizadas, este ejemplo ilustra también la atribución de responsabilidad que realiza el expresidente.

De esta manera, va cambiando el encuadre del “juicio sin pruebas” al “yo los acuso”: “A mis interpelantes, yo los acuso de no estar a la altura de las circunstancias históricas y de las exigencias ciudadanas [...] Yo los acuso de poner sus intereses personales y mezquinos por delante de los intereses de los ciudadanos” (Lasso 2023a). La inclusión de imágenes con estas y otras declaraciones, acompañadas del *hashtag* #YoLosAcuso, intenta reforzar la responsabilidad de los asambleístas (figura 2).

Figura 2. Utilización de figuras y recursos en el discurso (variables “tipo de lenguaje” y “atribución de responsabilidad”)



Fuente: Lasso (2023b).

También encontramos el recurso de la ironía y la exageración en un mensaje que se difundió en ambos espacios: en redes sociales y en la Asamblea Nacional: “Han hecho gala de una inventiva sin parangón en la historia de la República. Han estirado los límites de la imaginación humana” (Lasso 2023b).

Figura 3. Empleo de recursos literarios (variable “tipo de lenguaje”)



Fuente: Lasso (2023c).

En la vertiginosidad característica de las redes sociales, encontramos un cambio temático brusco. Tras la acusación a los asambleístas y la insistencia de persecución, el 17 de mayo Lasso aprobó la denominada “muerte cruzada” (figura 4).

A partir de aquí, intenta trasladar el protagonismo al pueblo (#ElPuebloDecide), pero sin renunciar a la responsabilidad de los asambleístas. “El Ecuador tiene la necesidad de un nuevo pacto político y social, que le permita salir de la grave crisis política en la que se encuentra y que, lamentablemente, cada día se profundiza. #ElPuebloDecide” (Lasso 2023d).

Desde este momento, se suceden una serie de anuncios y puestas en escena entre Lasso y el vicepresidente y otros actores políticos, en un intento por recuperar la iniciativa política y el protagonismo, pasando a una estrategia comunicacional proactiva. Anunciaron algunas medidas económicas, competencia que asume el presidente constitucionalmente derivada de la disolución de la Asamblea. Por ejemplo, la Ley para el Fortalecimiento de la Economía Familiar (reducción de impuestos) y la Ley de Atracción y Fomento de Inversiones para

Figura 4. Temas principales utilizados como hilo argumental (variable "tipo de lenguaje")



Fuente: Lasso (2023d).

el Desarrollo Productivo. Incluso realizó cambios en el gabinete (nombramiento de César Rohon como ministro de Transporte y Obras Públicas) y escenificó intentos de demostrar la acción contra la inseguridad, principal problema del país.

Anoche, a las 23h00, un contingente de policías y militares incursionó en Durán para enviar una clara señal de lucha contra los grupos delincuenciales organizados. Además, en la madrugada, se realizaron 24 allanamientos, en varias ciudades del país, para allanar las casas de lavadores de dinero que son uno de los eslabones fundamentales que sostienen a las organizaciones criminales. Mi felicitación a la @PoliciaEcuador y a las @FFAAECUADOR, los héroes que están buscando la paz para todos nosotros (Lasso 2023e).

De esa manera, el expresidente cierra la crisis del juicio político sin tener que reconocer públicamente que ha existido, con lo que intenta reducir el costo en términos de credibilidad y legitimidad (Riorda 2012), y abre un nuevo momento electoral, en el que la atención ya no está centrada en su figura ni su gestión.

En todos los mensajes posteriores al anuncio de la muerte cruzada, como parte de la estrategia mencionada, aparece rodeado de diferentes actores (Fuerzas Armadas, cuerpo diplomático, gabinete ejecutivo, etc.). Así, trata de contrarrestar la imagen de soledad y debilidad que venían mostrando las distintas encuestas (Clima Social 2023; Primera Plana 2023). Como parte de la estrategia de autorrepresentación positiva, incluye en su discurso a otros actores públicos e internacionales: "Los países hermanos [...] reconocieron la valentía y el

talante democrático de esta medida” (Lasso 2023f), en una utilización particular del recurso de las autoridades (Van Dijk 1999) para respaldar y fortalecer su propio accionar.

En esta construcción de los acontecimientos, con los que se cerró el debate sobre el juicio político en su contra, Lasso se autorrepresenta como un líder-héroe con la capacidad de cerrar crisis políticas y la responsabilidad de hacerlo sin anteponer intereses personales.

Hace ocho días, utilizando un mecanismo democrático reconocido en la Constitución de la República, puse fin a una confrontación política que tenía inmerso al país en una crisis que se agudizaba con el tiempo. Disolver la Asamblea Nacional, sobre la base del artículo 148 de nuestra Constitución, cerró un largo capítulo de desinstitucionalización y abuso de poder, liderado por sectores políticos que se habían trazado como meta la cooptación de todo el Estado. Después de esta decisión histórica, por la profundidad de su significado, nunca más un presidente de la República quedará a merced de una Asamblea que dedique su tiempo a conspirar e impedir que un Gobierno avance en la agenda para el desarrollo del país. #InformeALaNación #24DeMayo (Lasso 2023g).

Con ello, intenta devolver la certidumbre en el contexto de crisis política. La estrategia se completa con la apelación a la institucionalidad: “Los ecuatorianos debemos elegir un nuevo gobierno y otra Asamblea Nacional, un acto democrático que hace más fuerte la institucionalidad” (Lasso 2023g).

A lo largo de sus tuits, encontramos una combinación de diferentes elementos, que identificamos a través de las variables imagen y lenguaje utilizado. Por un lado, una imagen amable representada a través de la publicación de fotos con niños y ciudadanos o de apoyo a deportistas:

En este abrazo se reúne la alegría que sentimos cada uno de los ecuatorianos por los deportistas que nos representarán en los Juegos Mundiales de Olimpiadas Especiales #Berlín2023. Siento una enorme felicidad, gracias a ustedes por la oportunidad de entregarles la Bandera Nacional, lo hago con orgullo. Nuestros campeones, 18 deportistas de 13 provincias, competirán en atletismo, natación, ciclismo y gimnasia rítmica. Estoy seguro que todo su corazón estará puesto para dejar en alto el nombre de nuestro país (Lasso 2023h).

Por otro lado, se observa una representación que pretende mostrar firmeza, en especial en materia de seguridad, a través de las Fuerzas Armadas: “El Reglamento que regula el uso legítimo de la fuerza rige desde hoy. Es una guía clave para que @PoliciaEcuador y @FFAAECUADOR puedan hacer su trabajo con mayor seguridad jurídica. El absurdo de que el policía debe esperar a que el delincuente le dispare o dispare a un ciudadano para actuar, se terminó” (Lasso 2023i).

Durante todo el período, las publicaciones en Twitter van acompañadas del *hashtag* #NuestroTrabajoContinúa, en un intento por representar una actividad política intensa (Lasso 2023j). No en vano, este *hashtag* es una de las diez palabras más repetidas (16) en el corpus. Las imágenes de las publicaciones mantienen la doble característica antes mencionada, la de presentarse como un actor amable, pero firme y con liderazgo.

Figura 5. Representación de la iniciativa (variable “tipo de lenguaje”)



Fuente: Lasso (2023k).

Figura 6. Representación de liderazgo y acción (variables “tipo de lenguaje” y “tono del mensaje”)



Fuente: Lasso (2023l).

Esta imagen amable se completa con algunos intentos de humanización del líder (Selva y Caro 2017) en fechas célebres: día del niño, día del padre, triunfos de deportistas, etc.

El tono de la comunicación gubernamental, por tanto, da un giro tras la firma de la muerte cruzada. Así, mientras durante el juicio político nos encontrábamos con una comunicación negativista, repleta de ataques a la oposición política y a los asambleístas nacionales. “Los ecuatorianos nos exigen que solucionemos sus problemas cotidianos

y pongamos fin a una irracional confrontación que agota la paciencia de la población, que incrementa el desasosiego y debilita nuestra democracia (Lasso 2023a)”, tras la disolución de la Asamblea Nacional y la convocatoria a nuevas elecciones, la comunicación gubernamental pasa a estar protagonizada por un tono positivo en el que, al menos de manera diaria, el presidente va comunicando “buenas noticias” e incluso recupera un discurso cordial: “El diálogo es la mejor herramienta de la democracia” (Lasso 2023m).

Tan sólo cuando la Corte Constitucional niega la aprobación de algunas medidas económicas, retoma el tono negativo, aunque muy matizado:

Queridos ecuatorianos, hago pública la carta que remití a la @CorteConstEcu con mi posición de defensa firme de las atribuciones que me corresponden como Presidente. Respetamos las competencias de control de constitucionalidad de la Corte. Sin embargo, insisto que la definición de la urgencia y las necesidades de la economía ecuatoriana son competencias exclusivas del Presidente de la República (Lasso 2023n).

En lo internacional, mantiene el tono negativo cuando se trata del gobierno venezolano:

La inhabilitación de @MariaCorinaYA es inaceptable en términos de justicia y democracia. Los venezolanos tienen derecho a elegir a sus mandantes entre la diversidad política y no entre quienes el régimen de @NicolasMaduro faculte. América Latina tiene que insistir en el respeto de las instituciones, los derechos y las libertades para proteger nuestras democracias. Solo así es posible mejorar la vida de los ciudadanos. Mi solidaridad con María Corina Machado. Su lucha es la de su pueblo (Lasso 2023ñ).

Esta estrategia es coherente con el ataque político-mediático al gobierno de Maduro y a la estrategia de “venezolanización” mantenida en los últimos años por parte de la derecha política y mediática de Ecuador (Vásquez 2020).

Este giro también se observa en la imagen *hollywoodiense* de sí mismo que ha mantenido constante durante su gobierno y que retoma tras la convocatoria electoral:

Figura 7. Autorrepresentación del líder como héroe (variable “imagen”)



Fuente: Lasso (2023o).

A lo largo de toda su comunicación, Lasso utiliza un lenguaje poco técnico, de naturaleza más bien cercana: “Admito que ha sido instructivo ver cómo se las ingeniaban para tratar de armar una trama medianamente verosímil” (Lasso 2023p), con un tono grandilocuente en algunos momentos de la crisis: “Mi opción fue mirar hacia los ecuatorianos para pedirles que decidan el destino del país” (Lasso 2023f).

Atendiendo al lenguaje, la tabla 3 muestra las palabras más utilizadas en el discurso de Lasso durante la crisis política por la muerte cruzada:

Tabla 3. Palabras más utilizadas en el discurso de Guillermo Lasso

| Palabra                  | Nº de veces |
|--------------------------|-------------|
| Mostrar                  | 86          |
| Ecuador                  | 57          |
| Ecuatorianos             | 23          |
| Gobierno                 | 20          |
| Presidencia              | 19          |
| Familias                 | 17          |
| No                       | 16          |
| Nuestro Trabajo Continúa | 16          |
| Nacional                 | 15          |
| Seguridad                | 13          |
| Presidente               | 12          |
| Trabajo                  | 12          |
| Ciudadanos               | 10          |
| Democracia               | 10          |
| entregamos               | 10          |
| Ley                      | 10          |
| Millones                 | 10          |

Fuente: elaboración propia.

En la tabla podemos observar que las palabras más utilizadas dan cuenta de una estrategia comunicacional durante la crisis con dos dimensiones principales: el enaltecimiento del trabajo propio (“gobierno”, “presidencia”, “nuestro trabajo continúa”, “presidente”, “trabajo”, “entregamos”) y el sentido patriótico (“Ecuador”, “ecuatorianos”, “familias”, “nacional”, “democracia”), en un intento de lograr un cierre de filas de la ciudadanía durante la crisis. La incorporación de imágenes de la bandera de Ecuador y de emoticonos con la bandera como parte del texto refuerza la intencionalidad patriótica de su discurso.

A lo largo de todos los tuits publicados, Lasso construye una imagen de sí mismo muy masculina (mayoritariamente se le ve con apariencia formal y rodeado de hombres) y familiar (imágenes acompañado de su esposa y de muchos niños), representando la idea de ser el

cabeza de familia. Aunque no lo menciona explícitamente, esta autorrepresentación puede entenderse como una metáfora del propio país, en la que la familia es Ecuador y él actuaría como padre-presidente. Esta autorrepresentación es coherente con la que el expresidente ha venido reflejando durante todo su gobierno y con su discurso en años anteriores, en el que apuntaba a “poner la casa en orden” (Radio La Calle 2023).

Otra característica que encontramos durante este período es la humanización del expresidente, en un intento de posicionarlo como un ciudadano más, cercano a los problemas de la gente, especialmente de los más vulnerables: “Las sonrisas de niñas y niños en Simón Bolívar son buenas noticias para las familias ecuatorianas” (Lasso 2023q). Esta estrategia de humanización en redes digitales (Selva y Caro 2017), que se observa tanto en las imágenes como en el texto, es típica en procesos electorales y de toma de decisión.

Una de las características habituales en las estrategias de comunicación de los actores políticos en los últimos años tiene que ver con la hibridación mediática, entendida como la articulación que realizan los líderes políticos de los contenidos de los medios convencionales y las redes sociales digitales fruto de la combinación de los dos entornos (Chadwick 2013; López-Meri, Marcos-García y Casero-Ripollés 2017). En el caso del expresidente de Ecuador no encontramos ningún elemento en el período de crisis analizado que muestre este tipo de uso de la red social twitter. En el caso de la multimedialidad (Masip et al. 2010) sí encontramos algunos elementos incorporados, ya que Lasso suele incluir imágenes producidas y, en algunos casos, también vídeos para informar y sobre todo reforzar el mensaje que se comunica en el texto del tuit.

## A modo de conclusión

A partir de la generalización del uso de las redes sociales y las nuevas plataformas por parte de los actores políticos, y dada la importancia de contar con una comunicación estratégica coherente en los momentos de crisis política, en este trabajo nos planteamos la necesidad de analizar la estrategia comunicacional del expresidente Guillermo Lasso tras el juicio político seguido en su contra y la firma de la muerte cruzada. Esta crisis supuso la culminación adelantada de su período de gobierno, con la convocatoria a nuevas elecciones a la presidencia/vicepresidencia de la República y a la Asamblea Nacional.

Para ello, implementamos un análisis crítico del discurso a los tuits emitidos por Lasso entre el 15 de mayo y el 13 de julio de 2023, con la aplicación de una matriz de análisis elaborada para la investigación. Tal y como hemos podido ver, la primera crisis (juicio político iniciado por la Asamblea Nacional contra Lasso por presunta corrupción) se cerró (Riorda 2011b) con la declaración de la muerte cruzada, que dio un giro temático en el debate público: silenció el juicio político e inició un nuevo período electoral. En ese momento, aunque se abrió una nueva crisis político-institucional, el expresidente logró desviar la atención mediático-política que estaba centrada en él y distribuirla entre los posibles candidatos presidenciales.

Ese giro también trajo consigo cambios en las características de su discurso en las redes sociales: del ataque a los asambleístas opositores, pasó a una estrategia positivista de realce del trabajo del gobierno y a mensajes que intentaban humanizar y acercar a Lasso a la ciudadanía. La comunicación del expresidente apeló a lo institucional y a la unión de todos los ciudadanos para superar el momento.

De esa manera, y a través de la comunicación multimedial, característica de las redes sociales, Lasso saltó de una comunicación de crisis a una de naturaleza electoral para, rápidamente, anunciar que no se va a presentar como candidato electoral y desviar el foco público de su gestión, que continúa durante medio año más sin fiscalización de la Asamblea Nacional. El cambio de rol y de estrategia en la comunicación digital del primer mandatario abre nuevas vías de análisis para profundizar en los estudios sobre comunicación estratégica digital y en la rapidez de los cambios en la (auto)representación del ejercicio político.

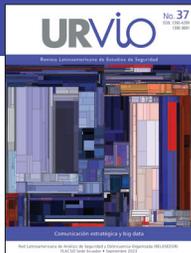
## Bibliografía

- Asamblea Nacional. 2023. “Presidenta de la Comisión que investiga “El Gran Padrino” denuncia amenazas contra la vida”. 20 de febrero de 2023. [acortar.link/PXNwVw](https://acortar.link/PXNwVw)
- Benoit, William. 1997. “Image repair discourse and crisis communication”. *Public Relations Review* 23(2): 177-186.
- Bruns, Axel. 2008. “Life beyond the public sphere: Towards a networked model for political deliberation”. *Information polity* 13(1-2): 71-85.
- Castells, Manuel. 2009. *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Clima Social. 2023. “Diseño experimental de simulación presidencial en Pichincha”, [acortar.link/BcwhjE](https://acortar.link/BcwhjE)
- Chadwick, Andrew. 2013. *The hybrid media system: Politics and power*. Oxford University Press.
- Charaudeau, Patrick. 2009. “Análisis del discurso e interdisciplinariedad en las ciencias humanas y sociales”. En *El discurso y sus espejos*, editado por Luisa Puig. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México: 99-133.
- Cotarelo, Ramón. 2012. “La expansión de la ciberpolítica”. En *España en crisis: balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*, editado por César Colino y Ramón Cotarelo, 331-357. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Costa-Sánchez, Carmen, y Xosé López-García. 2020. “Comunicación y crisis del coronavirus en España. Primeras lecciones”. *El profesional de la información* 29(3): 290-304. [doi.org/10.3145/epi.2020.may.04](https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.04)
- Del Alcázar, Juan Pablo. 2023. “Estado Digital Ecuador 2023 – Estadísticas digitales y usuarios”. *Mentirno*, 16 de junio. <https://acortar.link/Zu1fvr>
- Deutsche Welle. 2023. “Ecuador: periodistas de La Posta huyen por amenaza de muerte”. 26 de julio de 2023. [acortar.link/rhyYfO](https://acortar.link/rhyYfO)

- El Universo. 2023. “El voto de 88 asambleístas decidió que habrá juicio político contra el presidente Guillermo Lasso, al final de la sesión 868 de la Asamblea Nacional”. 9 de mayo de 2023. [acortar.link/lmndU4](https://acortar.link/lmndU4)
- Flórez, María Lorena. 2023. “Las evaluaciones de impacto algorítmico. Una visión más allá de la ética”. *Estudios Working Papers* 10(267): 335-350.
- Fuchs, Christian. 2017. “From digital positivism and administrative big data analytics towards critical digital and social media research!”. *European Journal of communication* 32(1): 37-49.
- García-Ortega, Carmela, y Ricardo Zugasti-Azagra. 2018. “Gestión de la campaña de las elecciones generales de 2016 en las cuentas de Twitter de los candidatos: entre la autorreferencialidad y la hibridación mediática”. *El profesional de la información* 27(6): 1215-1224.
- Garrido, Francisco Javier. 2004. *Comunicación estratégica*. Barcelona: Gestión 2000.
- Güemes, Cecilia. 2020. “Del derrotismo a la acción: hoja de ruta para la creación de confianza”. *Revista de Estudios Políticos* 190: 227-258.  
[doi.org/10.18042/cepc/rep.190.08](https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.08)
- Gutiérrez, Juan David, y María Lorena Flórez. 2023. “Retos de la gobernanza y de la inteligencia artificial en el sector público Iberoamericano”. *Estudios Working Papers* 10(267): 329-334.
- Herrero, Julio César, y Pedro Marfil. 2016. “La comunicación de crisis en política: el perdón como herramienta de restauración de imagen”. *Estudios sobre el mensaje periodístico* 22(1): 361-373.
- Iyengar, Shanto, y Sean Westwood. 2015. “Fear and loathing across party lines: New evidence on group polarization”. *American Journal of Political Science* 59(3): 690-707.  
<https://acortar.link/OyFj8Z>
- Jerez, Ariel, Sergio D’Antonio Maceiras y Enrique Maestu. 2015. “Esferas públicas, crisis política e internet: el surgimiento electoral de Podemos”. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos* 22: 1573-1596. <https://acortar.link/BSHWqw>
- Juncosa, José Enrique, y Milagros Aguirre. 2023. “Del paro nacional al diálogo entre el movimiento indígena, las organizaciones sociales y el gobierno ecuatoriano”. *Revista Antropología y Derecho* 11: 60-81. <https://acortar.link/0zvrXl>
- Kavanaugh, Andrea, Debbie Denise Reese, John Carroll y Mary Beth Rosson. 2003. “Weak ties in networked communities”. En *Communities and Technologies: Proceedings of the First International Conference on Communities and Technologies C&T*, editado por Marleen Huysman, Etienne Wenger y Volker Wulf, 265-286. Ámsterdam: Springer.
- La Posta. 2023. “El Gran Padrino. La investigación periodística sobre corrupción y narcotráfico que llevó a una acusación de juicio político contra el presidente de la República del Ecuador”. 9 de enero de 2023. [acortar.link/49RFEt](https://acortar.link/49RFEt)
- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023a. “Los ecuatorianos nos exigen que solucionemos (...)”, Twitter, 16 de mayo, <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1658497450011664385>

- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023b. “A mis interpelantes de este (...)”, Twitter, 16 de mayo, <https://twitter.com/lassoguillermo/status/1658545270391537664?s=46&t=4RftBy7Aw0xDOHxHbQQnrg>
- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023c. “Inicio con mi reconocimiento a (...)”, Twitter, 16 de mayo, <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1658540285914144792>
- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023d. “He firmado el Decreto Ejecutivo (...)”, Twitter, 17 de mayo, <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1658805860410245120>
- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023e. “Anoche, a las 23h00, un (...)”, Twitter, 24 de mayo, <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1661403726018408448>
- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023f. “Mi opción fue mirar hacia (...)”, Twitter, 24 de mayo, <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1661418907545096192>
- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023g. “Hace ocho días, utilizando un (...)”, Twitter, 24 de mayo, <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1661418815228346374>
- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023h. “En este abrazo se reúne (...)”, Twitter, 7 de junio, <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1666486419831808021>
- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023i. “El Reglamento que regula el (...)”, Twitter, 1 de junio, <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1664403518847963139>
- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023j. “Trabajamos todos los días (...)”, Twitter, 9 de junio, <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1667197148083941376>
- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023k. “Esta mañana, con el Gabinete (...)”, Twitter, 16 de junio, <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1669720452841734144>
- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023l. “El acceso a la vivienda (...)”, Twitter, 15 de junio, <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1669450360648355847>
- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023m. “El diálogo es la mejor herramienta (...)”, Twitter, 24 de mayo <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1661439797188018176>
- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023n. “Queridos ecuatorianos, hago pública la (...)”, Twitter, 28 de junio, <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1674146836389429248>
- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023ñ. “La inhabilitación de @MariaCorinaYA (...)”, Twitter, 5 de julio, <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1676710215637520384>
- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023o. “Con gran satisfacción les cuento (...)”, Twitter, 12 de julio, <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1679290584886902785>
- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023p. “Admito que ha sido instructivo ver (...)”, Twitter, 16 de mayo, <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1658542668043935767>
- Lasso, Guillermo (@LassoGuillermo). 2023q. “Las sonrisas de niñas y niños (...)”, Twitter, 15 de junio, <https://twitter.com/LassoGuillermo/status/1669413080667750400>
- López-Meri, Amparo, Silvia Marcos-García y Andreu Casero-Ripollés. 2017. “What do politicians do on Twitter? Functions and communication strategies in the Spanish electoral campaign of 2016”. *El profesional de la información* 26(5): 795-804.
- Masip, Pere, Javier Díaz-Noci, David Domingo, Josep Lluís Micó-Sanz y Ramón Salaverría. 2010. “Investigación internacional sobre ciberperiodismo. Hipertexto, interactividad,

- multimedia y convergencia”. *El profesional de la información* 19(6): 568-576. doi.org/10.3145/epi.2010.nov.02
- Mella, Carolina. 2023a. “El presidente de Ecuador enfrenta el primer juicio político de la historia del país”. *El País*, 16 de mayo. acortar.link/zHpVgy
- Mella, Carolina. 2023b. “La inseguridad en Ecuador escala a niveles históricos y se impone como prioridad del próximo Gobierno”. *El País*, 10 de julio. https://acortar.link/wYxSIX
- Papacharissi, Zizi. 2002. “The virtual sphere: The internet as a public sphere”. *New media & society* 4(1): 9-27.
- Primera Plana. 2023. “Gestión del presidente Lasso tiene 20% de aprobación”. 13 de junio de 2023. acortar.link/pG2gak
- Quattrociochi, Walter, Antonio Scala y Cass Sunstein. 2016. “Echo chambers on Facebook”, acortar.link/HPIOaj
- Radio La Calle. 2023. “Con la “casa en orden” en su primer año, Lasso se toma un helado”. 6 de mayo de 2023. acortar.link/RIMEX8
- Ramírez, Franklin. 2020. *Octubre y el derecho a la resistencia. Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Clacso.
- Riorda, Mario. 2011a. “La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental”. *Politai* 2(3): 96-111.
- Riorda, Mario. 2011b. “Gestionando certidumbres: la comunicación de crisis no es comunicación gubernamental, electoral ni de riesgo”. En *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*, editado por Luciano Elizalde, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda, 7-44. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Riorda, Mario. 2012. “Quiero salir... sólo y si se puede, bien”. *Más Poder Local* 10: 38-40.
- Scheinsohn, Daniel. 2010. “Comunicación estratégica”. *Cuadernos del Centro de Estudios en Diseño y Comunicación* 33: 17-22.
- Scheufele, Dietram, Matthew Nisbet, Dominique Brossard y Erik Nisbet. 2004. “Social structure and citizenship: Examining the impacts of social setting, network heterogeneity, and informational variables on political participation”. *Political Communication* 21(3): 315-338. doi.org/10.1080/10584600490481389
- Selva-Ruiz, David, y Lucía Caro-Castaño. 2017. “Uso de Instagram como medio de comunicación política por parte de los diputados españoles: la estrategia de humanización en la “vieja” y la “nueva” política”. *Profesional de la información* 26(5): 903-915.
- Van Dijk, Teun 1999. “El Análisis Crítico del Discurso”. *Anthropos* 186: 23-36.
- Van Dijk, Teun. 2005. “Política, ideología y discurso”. *Quórum Académico* 2(2): 15-47.
- Van Dijk, Teun. 2009. *Discurso y Poder*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Vásquez, Jorge. 2020. “Raza, migración y crisis: el lugar de la “venezolanización” en el paro nacional”. En *Octubre y el derecho a la resistencia. Revuelta Popular y neoliberalismo autoritario en el Ecuador*, editado por Franklin Ramírez Gallegos, 287-305. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Clacso.



doi.org/10.17141/urvio.37.2023.5976

# Buscando al enemigo: comunicación política y estratégica del gobierno mexicano ante la guerra Rusia-Ucrania

## *Looking for the Enemy: Political and Strategic Communication of the Mexican Government before the Russia-Ukraine War*

Claudio Coloma<sup>1</sup> y Rodrigo Urcid-Puga<sup>2</sup>

Recibido: 25 de mayo de 2023

Aceptado: 15 de agosto de 2023

Publicado: 30 de septiembre de 2023

### Resumen

Este artículo estudia los mensajes del gobierno de México acerca de la invasión de Rusia a Ucrania desde la perspectiva de la comunicación política estratégica. Se lleva a cabo un análisis del discurso, como parte del cual se evalúan las declaraciones del presidente Andrés Manuel López Obrador y comunicados oficiales, para determinar los propósitos políticos de los mensajes que estos actores articulan en torno a dicho conflicto. En el marco teórico se definen los aspectos de la comunicación estratégica, la comunicación política, y los estudios sobre la guerra y su relación con la política exterior. El análisis empírico se basa en declaraciones obtenidas de las páginas oficiales del gobierno mexicano entre febrero de 2022 (el inicio de la guerra) y mayo de 2023. El análisis de estas fuentes permite determinar que el gobierno ha tenido una estrategia de comunicación con fines políticos tanto internacionales como nacionales. La principal contribución del estudio es revelar el uso político que el gobierno le ha dado a la guerra para contribuir a su legitimación interna. Se concluye que el gobierno transmite sus mensajes de forma estratégica, no neutral, creando una asociación arbitraria entre esta guerra y la coyuntura política mexicana.

**Palabras clave:** análisis del discurso; comunicación estratégica; comunicación política; guerra Rusia-Ucrania; política exterior

### Abstract

This article studies the messages of the Mexican government about Russia's invasion of Ukraine, from the perspective of strategic political communication. Statements of President Andrés Manuel Lopez Obrador and official press releases are evaluated through the method of discourse analysis, to determine the political purposes of the messages. The theoretical framework defines the following categories: strategic communication, political communication, and studies on war and its relationship with foreign policy. The empirical analysis is based on statements obtained from the official pages of the Mexican government between February 2022 (the start of the war) and May 2023. The main contribution of this study is to reveal the political use that the government has given to the war to contribute to its internal legitimacy. It is concluded that the government transmits its messages strategically, not neutrally, creating an arbitrary association between this war and the political situation of Mexico.

**Keywords:** discourse analysis; foreign policy; political communication; Russia-Ukraine war; strategic communication

1 Universidad Miguel de Cervantes, Chile, claudio\_coloma@hotmail.com, orcid.org/0000-0002-0773-6454

2 Tecnológico de Monterrey, México, rucid@tec.mx, orcid.org/0000-0002-5102-3558



## Introducción

La comunicación es un proceso activo, que permite hacer construcciones colectivas para el desarrollo de la sociedad, generando relaciones entre los seres humanos, que posibilitan la convivencia y la toma de decisiones (Johnsson 2021). La comunicación estratégica suele tener un tratamiento desde el área de la negociación, la participación social e incluso de la interacción empresarial (o de otro tipo) entre las distintas áreas o departamentos que componen una organización. Sin embargo, es poca la literatura que recoge el interés por el vínculo que puede existir entre los postulados básicos de la comunicación estratégica y la transmisión de los mensajes emitidos por el gobierno de un país para establecer una postura ante un problema de carácter internacional, sobre todo en materia bélica.

Por su parte, la política hace referencia al arte de gobernar y administrar el poder. Canel (2018) afirma que es una actividad que consiste en la toma de decisiones que incluyen proyectos, planes y programas de acción. Además, se concibe como el asunto de las cosas públicas, la dirección de las personas y de la comunidad en general. En ese marco, un tema importante en las ciencias sociales ha sido comprender la relación entre política y comunicación, especialmente desde el giro de los estudios sociales hacia el lenguaje, que iniciaron Ludwig Wittgenstein y Peter Winch a mediados del siglo pasado. Por ejemplo, Arendt (2019) y Habermas (2021) se preocupan por la interrelación que hay entre lo público y el diálogo social como el punto medular de la democracia. En esa interrelación, se busca evitar el abuso de poder, garantizar la representación popular y fomentar la discusión y la opinión pública. Laclau y Mouffe (2014) critican la teoría de Habermas (2015) por su idealismo, afirmando que el discurso es una estructura simbólica de lenguajes, objetos y acciones que no se constituye a través del diálogo, sino de la hegemonía política.

En los últimos años, ha habido un interés creciente por estudiar los discursos políticos de los gobiernos de los países latinoamericanos (Ríspolo 2020; Canel y Sanders 2010). Facilitan este fenómeno el cuestionamiento a los medios tradicionales y sus relaciones con los poderes fácticos, el explosivo desarrollo de Internet y las redes sociales, así como la aparición, de vez en cuando, de líderes carismáticos cuyos discursos agudizan los antagonismos políticos y reducen la dispersión de identidades y demandas políticas, constituyendo sociedades polarizadas en torno al rechazo o la aceptación a dichos líderes. De paso, estos sujetos son atractivos para la prensa, las redes sociales y las *fake news*. En ese marco, un fenómeno que requiere atención es el estudio de las prácticas comunicacionales de los gobiernos para legitimarse tanto nacional como internacionalmente.

Considerando lo anterior, el objetivo general de este artículo es identificar la estrategia de comunicación política que tiene el gobierno de México para abordar la guerra entre Rusia y Ucrania. Asimismo, buscamos definir y describir dicha estrategia poniendo particular interés en identificar su público objetivo. Nuestras preguntas son las siguientes: ¿En qué consiste la política del gobierno mexicano hacia la guerra ruso-ucraniana y cómo dicho conflicto es usado políticamente en los discursos de sus autoridades? ¿Hay una estrategia

de comunicación política del gobierno mexicano en torno a la guerra? Y, si la hay, ¿en qué consiste?

El artículo se divide de la siguiente manera. Primero, definimos el marco teórico para nuestro objeto de estudio. Abordamos tres áreas particulares: la comunicación estratégica, la comunicación política y la relación entre la guerra y la política exterior de los Estados. En este último punto, prestamos atención a la política exterior de terceros Estados sobre los países beligerantes de un conflicto. Luego, en la metodología, se describe la estrategia de análisis del discurso y el trabajo de campo empírico. Por último, analizamos las fuentes y presentamos los resultados, seguidos de las conclusiones.

## Revisión de la literatura

### *Aspectos esenciales de la comunicación estratégica*

Si bien el término comunicación estratégica tiene diversas connotaciones e interpretaciones, en las siguientes líneas se presenta una descripción general de sus elementos centrales. De acuerdo con De Lorenzo (2014), la comunicación estratégica se distingue por realizar esfuerzos comunicativos que acompañan a una agenda o un plan general con propósitos definidos. Esta definición se utiliza para la comunicación de un concepto, proceso o información que ayude a la consecución de un objetivo. Un aspecto crucial es facilitar la transmisión de mensajes y contribuir a la coordinación de las acciones dentro de una organización. El autor asegura que la comunicación estratégica mantiene una coherencia orientada hacia una serie de mensajes que se entiendan de la misma forma.

Este tipo de comunicación ayuda a prevenir la confusión y contradicción que en ocasiones se generan al tratar con distintas audiencias a través de diferentes plataformas. Dicha complejidad determina que la comunicación sea estratégica, pues debe ser capaz de abarcar la mayor cantidad de información para transmitir un mensaje dentro de un conjunto de actores (Silvela 2017).

La comunicación estratégica implica que la información sea planificada, para que conserve una coherencia con relación a los objetivos de la organización.<sup>1</sup> Por esta razón, se la define como un conjunto de métodos orientados a comprender las condiciones externas, coordinar y aprovechar los recursos, diseñar políticas y gestionar planes para el desarrollo y consolidar la reputación (Norris, 2021).

Del mismo modo, es una herramienta que facilita construir o solidificar percepciones positivas entre los miembros de una organización; esto es en aras de que los miembros se identifiquen con los principios de la organización. En este contexto, para que la comunicación sea estratégica, se debe cumplir con lo siguiente (Castells 2015):

---

<sup>1</sup> En este sentido, y de acuerdo con lo que se estudia, la organización se concibe como el partido político que ostenta el poder, e incluso, el propio gobierno de un país.

- Orientada a un fin. Tiene un propósito específico, busca persuadir e influir de forma legítima en las decisiones de otras personas.
- Entorno competitivo. La consecución de objetivos se presenta en un entorno competitivo y conflictivo, lo cual implica actuar en contra de los intereses propios.
- Coordinación de funciones de comunicación. La alineación de acciones dentro de una organización es esencial para que haya coherencia entre las distintas áreas de la misma y así evitar la transmisión de mensajes erróneos.
- Las acciones también comunican. Dados los efectos que tiene la comunicación, la interacción entre las distintas partes es necesaria para promover los mensajes idóneos.

En el campo de la política estos puntos son útiles para vincular a la comunicación estratégica con la construcción social de la opinión pública, las identidades políticas y los sesgos ideológicos. En otras palabras, la comunicación estratégica implica un proceso de elaboración y entrega de mensajes públicos unificados a través de los canales establecidos dentro de un régimen social (De Lorenzo 2014).

Es importante distinguir entre la comunicación estratégica y una estrategia de comunicación. La estrategia de comunicación es una directriz teórica con un referente práctico, diseñada para el mediano y largo plazo (Garrido 2017). La comunicación estratégica comprende las herramientas a través de las cuales las directrices teóricas se vuelven prácticas con propósitos determinados (Gillies, 2021). En el caso de nuestro objeto de estudio, esta diferenciación es necesaria para entender si el gobierno de México tiene o no una estrategia de comunicación y cómo la ejecuta.

La estrategia comunicativa busca ser un elemento unificador que ayuda a cimentar el discurso; es decir, da coherencia a lo que se busca en cada uno de los mensajes y acciones; además, contribuye a desarrollar la imagen de una organización o gobierno. Sumado a lo anterior, se convierte en un mecanismo para lograr objetivos (Rojas 2020). La estrategia comunicativa ofrece diversas aproximaciones para abordar los procesos comunicativos. Entre estas, tenemos la idea de la estrategia como un esfuerzo colectivo a partir de la realidad comunicacional de una organización (Lerbinger 2019; Garrido 2017). Se la define también como las líneas de acción que facilitan la toma de decisiones (Bernays 2021; Weil 2020). Un tercer enfoque presta atención a la proyección de las decisiones y objetivos estratégicos a largo plazo (Costa 2019; Conrad 2017; Sanz de la Tajada 2014). Esta diversidad de enfoques nos lleva a pensar que la estrategia de comunicación necesita ser pensada desde diversas aristas y no de forma unitaria y lineal.

En definitiva, la estrategia de comunicación cambia de manera constante en su conceptualización, porque ha incorporado elementos que la nutren de nuevas experiencias (Mintzberg 2017). Así, nuestro análisis considera estos elementos para describir las prácticas políticas del gobierno mexicano con las que se significan los mensajes relacionados con la guerra ruso-ucraniana y mostrar si dichas prácticas se relacionan con una estrategia política internacional o nacional.

## Comunicación política

Gerstlé (2015) sugiere que la comunicación política es un objeto de estudio complejo porque se apoya en una matriz de términos con diversos significados. Además, es un campo interdisciplinario que comprende, en algunos casos, aspectos relativamente poco conocidos, y que trabaja desde una multiplicidad de teorías, técnicas y prácticas de investigación. Por ello, este autor asegura que la comunicación política es un término trans, multi e interdisciplinario.

La comunicación política no está determinada solo por quien la emite, sino también por la interacción que dicha comunicación genera sobre los temas de interés de los actores políticos. Sin embargo, el alcance de esta perspectiva es limitado, pues reduce la comunicación política a aquellas personas que detentan o aspiran al poder. La comunicación política representaría un poder agencial de quienes tienen la capacidad de afectar con sus discursos u opiniones al sistema político (Ríspolo 2020).

Existen otros estudiosos que se centran en una dimensión más amplia de la comunicación política trayendo al frente la idea de “intercambio”. Reyes et al. (2011), afirman que este concepto se refiere al intercambio de mensajes políticos entre aquellas personas que los emiten y quienes los reciben; estos roles son desempeñados tanto por la clase política de un país como por la ciudadanía.

Un tercer tipo de literatura (Meyenberg y Aguilar 2015; Dader 2018) sugiere que la historia y el contexto de las naciones son elementos cruciales para la comunicación política. Desde este punto de vista, se asume que el líder político es dependiente de la historia y del contexto político, a partir de lo cual articula las prácticas comunicativas prioritarias a la luz de la combinación de las exigencias históricas y coyunturales. Así pues, existe una serie de categorías con las cuales se puede entender la comunicación política y, desde ahí, analizarla como objeto de estudio. Entre estas, destacamos el trabajo de Ríspolo (2020), quien propone un estudio sobre cómo los medios de comunicación intervienen en los discursos políticos y sus objetivos.

## Comunicación política y estratégica en México

Una forma de articular la comunicación estratégica con la comunicación política es a través de lo que denominamos: comunicación social, comunicación pública o comunicación gubernamental. Estos conceptos coinciden en que todo gobierno de un Estado tiene un vocero legitimado por la institucionalidad, quien expone el pensamiento, los propósitos y las orientaciones del gobierno de turno a la ciudadanía. Esta práctica, propia de la política, se lleva a cabo para obtener apoyo, informar o lograr un consenso en el desarrollo de las políticas públicas (Rionda, 2016).

En México, al igual que en otras democracias modernas, la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía ha mutado de acuerdo cambian las tecnologías, la demografía, el padrón electoral, la sociedad mexicana y el mundo. En conjunto, estos cambios llevan a que los

líderes políticos busquen medios eficaces para expresar sus ideas, y los medios de comunicación masiva resultan los agentes necesarios para la transmisión de mensajes (Casas 2018). Los medios de comunicación masiva en México son las herramientas idóneas para legitimar las prácticas políticas. Continúan en su rol de eslabón crucial entre la política y la sociedad civil (Casas 2018).

Sin embargo, quienes ejercen el periodismo también pueden obtener declaraciones en otros medios, desde publicaciones de los propios funcionarios en sus redes sociales hasta entrevistas y declaraciones en medios no tradicionales. Es decir, en una democracia moderna como la mexicana, vemos que hay nuevas formas de comunicar y de influir en la ciudadanía (Mendieta y Estrada 2017).

Podemos concluir que la comunicación política se relaciona con el uso del poder para controlar la agenda de los medios. Además, para participar en el fenómeno de los nuevos medios alternativos y críticos (Van Dijk, 2008). En este sentido, se vuelve necesario para los gobiernos influir en el campo simbólico de sus sociedades y voltear la opinión pública a su favor. En este campo simbólico no hay una frontera objetiva que le permita al investigador definir con exactitud científica la estabilidad de las instituciones, la veracidad de los mensajes políticos, sus sesgos ideológicos, y las luchas por la hegemonía política que se libran a través de los medios de comunicación. El rol estratégico de la comunicación política es dar certidumbre o un sentido contingente a este campo simbólico (Restrepo 2019).

## Consideraciones generales sobre la guerra y la política exterior

La guerra puede ser definida como el enfrentamiento militar entre dos o más Estados a través del uso de la fuerza o el despliegue conjunto de sus fuerzas armadas terrestre, naval y aérea en aras de la consecución de objetivos estratégicos (Coloma, 2021). Una definición del concepto de guerra en materia de relaciones internacionales es la propuesta por Carl von Clausewitz (1968), el autor la identifica como la continuación de la política internacional a través del uso de otros medios.

Algunos de los elementos cruciales que se consideran en la definición moderna de la guerra son las nociones de anarquía estructural, ascenso, hegemonía o polo, balance de poder, interés nacional, ideología y nacionalismo (Elizande, et al., 2006). La teoría del conflicto internacional comprende todos estos conceptos, los cuales suelen ser articulados con una serie de premisas provenientes de la teoría de juegos y del estudio económico de las preferencias, que pueden sintetizarse de la siguiente manera: el conflicto internacional es una relación de incompatibilidad de intereses estratégicos entre dos o más Estados (Bueno de Mesquita 2010).

No obstante, el momento de la decisión no solo lo viven aquellos agentes que deciden ir o no a la guerra, sino también aquellos representantes de terceros Estados que deciden aprobar o no la práctica de la guerra, qué posición política tomar con respecto a los Estados beligerantes, qué discurso o prácticas articular para representar la posición oficial del Estado,

y cómo legitimar esas prácticas. En este contexto, en la teoría del conflicto internacional hay una necesidad por mejorar nuestro entendimiento sobre los procesos de legitimación y de posicionamiento político de terceros países con respecto a los Estados beligerantes de un conflicto. Es necesario considerar que los procesos de legitimación y de posicionamiento político son prácticas a través de las cuales los líderes de un Estado traen al frente afectos como la hostilidad, el miedo, el odio, la confianza, o la esperanza (Bleiker y Hutchison 2014). En segundo lugar, los líderes asocian arbitrariamente la experiencia bélica de terceros países con experiencias traumáticas propias del pasado. En tercer lugar, toman posicionamiento político sobre los Estados beligerantes en base a un inconmensurable rango de consideraciones ideológicas (Haas 2005).

Lo anterior permite sostener que ese momento de la decisión en torno a la guerra no es un momento imparcial reducido a la resolución racional de la incompatibilidad de intereses, sino que obedece a coyunturas políticas complejas y muchas veces contradictorias. Es más, el uso político que el gobierno de un tercer Estado no beligerante haga de la guerra para legitimarse en la política doméstica también forma parte de esta complejidad. En este sentido, el objetivo de este estudio es llenar estos vacíos que presenta la teoría del conflicto a través de una discusión con los elementos centrales de la comunicación estratégica y la comunicación política.

## Metodología

Estudiar de forma crítica el discurso implica entender el terreno de los sesgos ideológicos o la subjetividad política. El análisis del discurso como estrategia de investigación busca, por medio de la hermenéutica o la interpretación reflexiva, descubrir el carácter contingente o espurio de las ideas preconcebidas de los actores sociales. Asumimos, por tanto, que el estudio de las prácticas discursivas nos permite revelar la contingencia ontológica del campo simbólico de un régimen social al debilitar lo que socialmente se asume como el sentido común, tal y como lo sugieren autores como: Núñez (2019), Laclau y Mouffe (2014) y Howarth, Norval y Stavrakakis (2000).

El estudio que aquí se presenta tiene un método cualitativo e interpretativo basado en una estrategia de análisis del discurso llamada *hunting* (caza); la cual consiste en la recuperación de la información a través de los servicios digitales en la *Web* y la minería de texto. El proceso anterior, consiste en la búsqueda de significantes específicos a lo largo de los textos que conforman un campo empírico, para luego interpretar sus significados considerando el contexto en el cual dichos textos fueron elaborados. Concretamente, en el estudio realizado se analizaron los discursos y las declaraciones del presidente López Obrador y comunicados oficiales de la Presidencia y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) sobre el conflicto armado entre Rusia y Ucrania. Del mismo modo, se estudiaron las representaciones discursivas de dichas declaraciones emitidas a través del canal oficial de comunicación del gobierno, en específico, el primer mandatario convoca a una conferencia de prensa todas las mañanas,

conocida como la mañanera, de lunes a viernes, la cual suele iniciar a las 7:00 a.m. y finaliza entre 9:30 a.m.-10:00 a.m.

Este estudio comprende tres tipos de textos digitales publicados en los sitios *webs* de la Presidencia de México y la SRE. Estos corresponden a las versiones estenográficas de las mañaneras, boletines y comunicados presidenciales y comunicados de la SRE. En total, se pesquisaron 99 archivos digitales, de los cuales 85 son versiones estenográficas de las mañaneras, seis comunicados o boletines presidenciales, un discurso del presidente para el desfile cívico militar del 16 de septiembre de 2022 y siete comunicados de la SRE. Es importante mencionar que el estudio realizado es transversal, y contempla un rango de tiempo que va desde febrero del 2022 hasta mayo del 2023.

La selección de los archivos se hizo a través de los buscadores de los respectivos sitios *webs*, escribiendo el significante “Rusia”. La elección de este significante es porque las relaciones ruso-mexicanas tienen mayor densidad que las relaciones con Ucrania. Muestra de esto es que México y Rusia firmaron un acuerdo de cooperación espacial justo antes de iniciarse la guerra, en 2022. Asimismo, los temas que se analizaron a partir de los discursos que los políticos emitieron fueron: aspectos generales del conflicto, características de las naciones involucradas, la corrupción, la paz, el neoliberalismo, capitalismo, relaciones internacionales, aspectos económicos y/o culturales, consecuencias del conflicto a corto, mediano y largo plazo, el rol que tiene México en el ámbito comercial con dichas entidades y la postura ante dicho conflicto.

Una vez obtenidos los resultados de las búsquedas, se procedió a abrir cada uno de los textos y establecer una nueva búsqueda sobre los significantes “Rusia,” “Ucrania” y “guerra”. A esta búsqueda la denominamos *hunting* o caza de significantes, cuyo significado es adquirido en un contexto político e histórico determinado. En este estudio, cada declaración sobre la guerra cuenta como una unidad de análisis, misma que fue evaluada de forma metódica para caracterizar el contenido político y estratégico de los mensajes. En suma, se trata de una estrategia de análisis de discurso que da cuenta de la relación paradigmática o asociativa que hay entre el significante y el significado, así como también de la relación sintagmática o lineal de los textos estudiados (Saussure 2012). Cabe notar que el análisis de los textos es de carácter hermenéutico, por lo tanto, asumimos que su análisis no es un ejercicio cognitivo transparente y objetivo, sino que está mediado por las respectivas subjetividades de sus investigadores. En las ciencias sociales, este tipo de enfoque se llama “reflexivo” (Hollis 2011), lo cual implica descartar técnicas de análisis del positivismo empírico.

## Análisis empírico

Este estudio da cuenta de aquellos elementos que caracterizan a la política exterior mexicana y su posición frente a la guerra ruso-ucraniana, así como el uso comunicacional que el gobierno le ha dado a la guerra para legitimarse en la política doméstica. Esta sección se divide en dos partes. Primero, se analiza lo que las fuentes dicen con respecto a la

política exterior mexicana y la guerra ruso-ucraniana. Segundo, se estudian las mismas fuentes, pero en función de cómo el gobierno articula la guerra con la coyuntura nacional mexicana.

## Sobre la política exterior mexicana y la guerra ruso-ucraniana

Las fuentes muestran que, en la arena internacional, el gobierno mexicano articuló un discurso de política exterior en torno a cuatro elementos centrales: neutralidad, condenar la invasión, una propuesta de tregua y el doble estándar de los Estados Unidos, porque envía armas a Ucrania en vez de solventar la crisis humanitaria en la frontera con México.

El primero de ellos se refiere a la neutralidad ante los Estados beligerantes. La neutralidad suele asociarse con la idea de que esta es una doctrina de la política exterior que se remonta a los años de la Guerra Fría y la confrontación entre los Estados Unidos y la Unión Soviética o, incluso, a los conflictos centroamericanos de la primera mitad del siglo XX. Por ejemplo, el 21 de octubre de 2022, el presidente López Obrador afirmó lo siguiente:

México tiene una postura de neutralidad, no queremos hegemonías, ni de China, ni de Rusia, ni de Estados Unidos. Tenemos muy buenas relaciones con China, con Rusia, con Estados Unidos, con todos los pueblos, sobre todo, del mundo y con todos los gobiernos, pero que no nos estén queriendo jalonear, porque además no nos vamos a dejar, porque México es un país libre, independiente, soberano (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 21-10-2022).

Sobre la neutralidad en la política exterior mexicana, Velázquez (2015) concluye que no hay gobierno transparente o capaz de adoptar una oposición puramente neutral, desafectada de toda subjetividad política o ideológica. En contraste, este autor prefiere el término “pragmatismo principista”, el cual expresa mejor el doble juego o las contradicciones que pudiera haber entre las prácticas públicas y privadas, así como también entre las prácticas exteriores y domésticas de un gobierno.

La guerra ruso-ucraniana es una oportunidad para aplicar el pragmatismo principista a la política exterior mexicana, si se toman en cuenta sus relaciones con Estados Unidos, Rusia y China. De estos tres países, Estados Unidos es el que tiene más relevancia para la política exterior mexicana, la neutralidad es un mensaje político del presidente López Obrador que no solo reafirma la autonomía que todo Estado soberano debe reclamar como un derecho internacional, sino que también es una forma arbitraria de diferenciarse de los gobiernos mexicanos del pasado reciente. En otras palabras, en la medida en que la neutralidad se asocia con la soberanía de los Estados, el gobierno trata de comunicar que no sacrifica la soberanía nacional en aras de tener buenas relaciones con Estados Unidos. La neutralidad es un antagonismo que el gobierno articula políticamente para significar a la oposición como un agente obsecuente con los Estados Unidos.

No debe sorprender, por tanto, que el presidente articula la neutralidad como un valor central que está acompañado de otros principios tales como la no intervención, la autodeterminación y la solución pacífica de controversias (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 10-10-2022). Se trataría de una relación sintagmática en donde la neutralidad es un elemento ordenador de esta cadena de principios.

Sin embargo, no sería el único principio ordenador, porque el gobierno también trae al frente la práctica de condenar la invasión. Al respecto, la experiencia histórica de haber sufrido invasiones en el pasado lleva a que el gobierno mexicano condene la invasión como una práctica internacional. Por ejemplo, el presidente afirmó lo siguiente en una de sus mañaneras:

La invasión de Rusia a Ucrania es sin duda reprochable. Aprovecho para refrendar que los mexicanos no aceptamos ninguna intervención extranjera porque hemos sido víctimas de cinco de esas grandes calamidades: una, con varios intentos de reconquista, de España; dos de Francia y dos de Estados Unidos de América (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 06-09-2022).

Es decir, no se trata de condenar la invasión de Rusia a Ucrania solamente, sino a todas las invasiones militares, incluidas las experimentadas por México en el pasado y otras invasiones como las estadounidenses en contra de Vietnam, Afganistán e Iraq. Por último, las fuentes muestran que hay un tercer elemento que el gobierno mexicano suele comunicar con respecto a su política exterior hacia la guerra. Este consiste en una propuesta de tregua. Según reporta el mismo presidente, esta propuesta habría sido presentada en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2022. Más importante que eso, la propuesta también fue presentada ante la opinión pública mexicana durante el mes del aniversario patrio. Por ejemplo, el 12 de septiembre, López Obrador propuso que haya un comité de mediación integrado por el primer ministro de la India, Narendra Modi, por el papa Francisco –Jorge Mario Bergoglio– y el secretario general de la ONU, Antonio Guterres. El fin de este comité sería generar

conversaciones tanto con el presidente de Ucrania como con el presidente de Rusia, y que también se consiga, con la participación de todos, una tregua de cuando menos cinco años, sin ejercicios bélicos, sin prácticas nucleares, de misiles, sin intervenciones, sin participar en conflictos internos, cinco años de paz, para que los gobiernos se ocupen por entero de atender los grandes y graves problemas de los pueblos del mundo (Mañanera, 12-09-2022).

Esta propuesta es un elemento constitutivo de la política exterior mexicana hacia la guerra, por cuanto le permite posicionarse políticamente en la arena internacional con una identidad propia ante otros países. También, la guerra puede incluso considerarse como una oportunidad para levantar la estatura internacional del país (Mañanera, 23-8-2022). Sin embargo, cabe destacar que la propuesta mexicana contiene una contradicción lógica que la vuelve impracticable en la política mundial. Esta consiste en proponer al papa de la Iglesia católica, apostólica y romana como un interlocutor válido entre dos países de tradición cristiana ortodoxa. Además, la propuesta tampoco toma en cuenta los largos siglos de dominación turco-otomana (islámica)

sobre el este de Europa, en donde hubo conflictos simbólicos como la guerra de Crimea, la cual aún pena como un fantasma en las relaciones ruso-turcas. La propuesta también desmerece que tanto en Ucrania como en Rusia haya una considerable población judía. No olvidemos que el mismo presidente Volodimir Zelensky es judío.

A pesar de esto, para el presidente López, el papa Francisco tiene méritos suficientes para mediar en el conflicto, porque para él es “el político más importante del mundo en la actualidad, independientemente de ser el dirigente religioso del catolicismo” (Mañanera, 29-12-2022). Al considerar estos antecedentes, la centralidad que el papa tiene dentro del discurso mexicano hacia la guerra podría entenderse como un mensaje político que no va dirigido hacia la comunidad internacional de las Naciones Unidas, sino al votante mexicano católico; es decir, a la mayoría del país.

Otro elemento que aparece en la comunicación política del gobierno es la migración y las relaciones fronterizas con Estados Unidos. Este tema tiene menos presencia que los otros; sin embargo, es interesante ver cómo es utilizado para denunciar una suerte de doble estándar que tendría la política exterior estadounidense por destinar recursos económicos para apoyar de manera militar a Ucrania, en vez de destinarlos a solventar la crisis humanitaria en América Central y la frontera mexicana-estadounidense (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 08-06-2022; 14-07-2022). Así, en junio del 2022 el presidente señaló:

Entonces, no se puede estar pensando en resolver el problema migratorio sólo con medidas coercitivas, hay que atender las causas, pero cuesta trabajo. ¡Ah!, ahí sí estoy seguro de que el senador, este que se opone a la hermandad de los pueblos de América, ese sí ha de haber votado por entregar 40 mil millones de dólares en armas para la guerra en Ucrania. Eso es lo que no aceptamos, ese doble rasero. Cinco años y no han podido los legisladores estadounidenses autorizar cuatro mil millones para enfrentar en atención a las causas el fenómeno migratorio y autorizan o disponen de 35, 40 mil millones de dólares para armamento para la guerra (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 07-06-2022).

Como se puede ver, la comunicación política del gobierno sobre su política exterior hacia la guerra tiene dos audiencias: la comunidad internacional y el pueblo mexicano. En la siguiente subsección, profundizaremos más en este último al analizar las fuentes que se refieren solo a la política doméstica mexicana.

## Sobre la guerra ruso-ucraniana y la política doméstica mexicana

En este rango de análisis las fuentes muestran que el gobierno utiliza la guerra para abordar dos temas domésticos: la economía y la relación con la prensa opositora. En cuanto a la primera, la guerra es significada como un desafío externo que pone en riesgo a la economía mexicana. Además, es interesante observar que en esta lógica newtoniana de acción-reacción,

en la que una fuerza externa afectaría la trayectoria de la economía, la guerra se asocia de forma equivalente con la pandemia como factores externos.

Es decir, la estrategia política del gobierno es comunicar que México ha debido enfrentar dos crisis mundiales que afectan al país. El mensaje consiste en afirmar que el gobierno lo ha hecho bien, a pesar de las crisis mundiales; sin embargo, también implica asociar la posibilidad de que, si la economía se pone mal, no es culpa del gobierno, sino de las causas externas. (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 15-06-2022; 17-06-2022; 21-06-2022; 27-06-2022; 04-07-2022; 08-07-2022; 04-08-2022; 05-08-2022; 16-08-2022). Este tipo de mensaje es emitido prácticamente en todas las conferencias matutinas registradas. Por ejemplo, refiriéndose a la inflación, el presidente López dijo el 23 de diciembre del 2023:

Bueno, primero, hay que explicar que es un fenómeno —como todo mundo lo sabe, menos ustedes, o fingen no saberlo—, que es un fenómeno mundial, no es algo surgido en México, es algo que se precipitó con la guerra de Rusia y Ucrania, y que ha ido bajando, porque llegamos a tener más inflación, y como es fin de año pues hay un incremento menor (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 23-12-2022).

La guerra también se articula con la inflación para destacar que, a diferencia de otros países, como España, Chile, Brasil, y Estados Unidos, México ha sabido controlar el alza de los precios al mantener la tasa en un dígito (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 02-06-2022; 14-06-2022; 28-07-2022; 29-09-2022; 02-10-2022; 06-10-2022; 19-10-2022). Por ejemplo, en noviembre de 2022, el presidente señaló:

Porque estamos enfrentando una inflación internacional. Se fue la pandemia, pero ahora tenemos que enfrentar la inflación que produjo, que generó la guerra de Rusia con Ucrania, que también estamos nosotros controlando y por eso necesitamos un buen aumento al salario, porque traemos una inflación de 8.4% (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 19-11-2022).

En otra oportunidad, explicando la creación del “Banco del Bienestar” y la lenta apertura de sus sucursales, el presidente comunicó lo siguiente:

¿Por qué no se abren [las sucursales], si ya están terminadas, si ya se hizo la obra civil? Porque hay que llevar servicios de internet en algunos lugares, electrificación, porque estamos hablando de comunidades muy apartadas. Y también hay en el mundo, por la crisis, precipitada con la pandemia y luego con la guerra de Rusia y Ucrania, hay escasez de equipos, cajeros (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 14-01-2023).

Siempre en la esfera económica, en este discurso que podemos describir como el éxito de la economía política mexicana que ha logrado sobrellevar los impactos de las vicisitudes del

mundo externo, la guerra también es articulada con el abastecimiento y precio de la gasolina (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 09-06-2022; 13-06-2022; 29-06-2022; 05-07-2022; 26-07-2022; 23-01-2023; 17-02-2023) y, de paso, con la lucha contra la corrupción:

Y como no hay corrupción, el presupuesto alcanza, no hace falta aumentar los impuestos, no hace falta que haya gasolinazos. Acaba de constatarse, estamos padeciendo por la guerra de Rusia y Ucrania una inflación mundial, bueno, pero nosotros decidimos no aumentar el precio de las gasolinas, del diésel. Y, ¿saben ustedes? sigue estando todavía más barata la gasolina en México que en Estados Unidos, y eso no se veía, tenía mucho tiempo (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 21-10-2022).

Por otra parte, es interesante ver que el gobierno articula un mensaje político en el cual la guerra se utiliza como un tema de disputa política con la prensa opositora. Es decir, el gobierno se siente obligado a corregir la desinformación voluntaria de un sector importante de la prensa. Es más, no sorprende ver que en varios momentos se haga una metáfora sobre la guerra ruso-ucraniana para referirse a una guerra mexicana de “desinformación” (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 18-08-2022; 10-09-2022; 10-10-2022). Por ejemplo:

Son botones de muestra, pequeñas pruebas, pequeños detalles, porque lo que prevalece es la desinformación en los llamados medios de comunicación convencionales [...] Pero no es, para consuelo nuestro, un asunto sólo de nuestro país, el poder mediático es usado por las oligarquías en el mundo para someter gobiernos. No quería, por ejemplo, Alemania involucrarse mucho en la guerra de Rusia y Ucrania, y en contra de la población de Alemania, o de la mayoría de los alemanes, decide el gobierno mandar más armas a Ucrania, por la presión de los medios de comunicación alemanes (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 23-01-2023).

En esta guerra contra la desinformación de los medios opositores, el gobierno se defiende de los cuestionamientos sobre un acuerdo de cooperación espacial firmado con Rusia pocos meses antes de la invasión a Ucrania (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 12-10-2022). En cualquier agencia de inteligencia en el mundo este tipo de cooperación se asocia con indicadores que permiten evaluar la capacidad estratégica o militar de los Estados, desde el desarrollo de las capacidades satelitales para la inteligencia y el espionaje hasta el desarrollo de tecnología balística de largo alcance.

En este contexto, sería comprensible que países como Estados Unidos o Canadá siguieran con atención este tipo de relaciones bilaterales en la medida en que pueden afectar de algún modo las percepciones de seguridad nacional. Tras considerar estos aspectos resulta comprensible que este acuerdo no haya sido ratificado aún debido a la guerra en Ucrania. Así, ante una pregunta de la agencia rusa de noticias Sputnik, el presidente de México respondió lo siguiente:

Es un acuerdo que se firmó el año pasado, en septiembre, antes de la guerra de Rusia y Ucrania, y ahora se está haciendo un escándalo porque se habla de que México está permitiendo que satélites rusos puedan ser utilizados para espiar espacio aéreo mexicano y de América del Norte. Lo cierto es que estos acuerdos se firman con todos los países y no tienen el propósito de espiar a nadie ni de afectar la soberanía de ninguna nación (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 10-09-2022).

En el supuesto de que el gobierno de México tiene su propia guerra es lógico que exista un antagonista. Sin embargo, ese antagonismo tendría unas fronteras más difusas que aquellas que separan a dos países que están en un conflicto militar. En primer lugar, el enemigo necesita ser identificado asignándosele una identidad; en segundo lugar, por el hecho de ser asignada, dicha identidad sería una subjetividad política que el mismo gobierno articularía arbitrariamente en el juego del lenguaje para establecer asociaciones arbitrarias entre un signifiicante y un significado (significaciones).

Dicho esto, las fuentes arrojan que el enemigo del gobierno es el neoliberalismo y los neoliberales tecnócratas (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 07-07-2022; 14-07-2022; 19-07-2022; 28-07-2022; 23-09-2022, 18-10-2022), quienes en algunas ocasiones también son significados como corruptos. Así, por ejemplo, el presidente dijo lo siguiente, en marzo de 2023:

Y miren, lo que siempre decían los tecnócratas neoliberales, corruptos, de que si aumentaba el salario aumentaba la inflación y por lo mismo no había que aumentar los salarios, y esa fue la política que impusieron, afectando el poder adquisitivo del salario, empobreciendo a la gente, a los trabajadores, con salarios muy bajos, pues no es así, la inflación que tenemos es mundial y se precipita sobre todo con la guerra Rusia-Ucrania. Nosotros aumentamos el salario 20 por ciento, era para que la inflación aumentara 20 por ciento; pues no. Un gran engaño (Información obtenida de las conferencias matutinas presidenciales conocidas como: “Las Mañaneras”, 02-03-2023).

Hemos visto hasta aquí los principales elementos que caracterizan la estrategia de comunicación política del gobierno mexicano en relación con la guerra ruso-ucraniana. Ciñéndonos a los lineamientos metodológicos, analizamos el sentido político de los mensajes que conformaron nuestro campo empírico y determinamos las operaciones de significación que el gobierno ha articulado para asociar la guerra con lógicas causales (el devenir de la economía a causa de crisis externas), guerras comunicacionales domésticas (la desinformación de la prensa opositora) y antagonistas políticos (el neoliberalismo y los tecnócratas corruptos). Sobre este campo discursivo donde prevalece la adversidad, el gobierno se significa a sí mismo como una administración exitosa. En la siguiente sección, presentamos nuestras consideraciones finales sobre esta investigación.

## Conclusiones

Este estudio muestra que el gobierno de México tiene una estrategia de comunicación política claramente definida con respecto a la guerra ruso-ucraniana. Esta estrategia articula las esferas internacional y nacional de la política pública. Con independencia de que el presidente López Obrador es el principal sujeto emisor de las fuentes estudiadas, sería un error afirmar que esta estrategia se finca en el presidente mexicano. Es decir, es la estrategia comunicacional del gobierno, por medio de la cual este establece las fronteras políticas con sus antagonistas internos al tiempo que marca la identidad nacional de la política exterior mexicana en la esfera internacional. Un rasgo para destacar es que los mensajes son emitidos conforme a la agenda política nacional e internacional.

Cuando se trata de la guerra, la política exterior mexicana es cautelosa, no fija una postura que se incline hacia uno de los dos polos beligerantes. Tampoco se compromete de manera política con las grandes potencias, en particular con Estados Unidos. En cuanto a la política doméstica, el gobierno utiliza la guerra como un factor externo que amenaza al país. Al mismo tiempo, la guerra es una oportunidad para mostrar que México resiste con éxito la adversidad internacional.

Por último, el estudio del discurso que aquí se muestra permite entender que la comunicación estratégica tiene un papel esencial en el ámbito político, tanto a escala nacional como exterior. Al respecto, los estudios que vinculen la comunicación política y estratégica con los estudios internacionales se presentan como un campo a explorar, para contribuir con el desarrollo de los estudios internacionales y sobre la comunicación pública en América Latina.

## Agradecimientos

Los autores agradecen a Javier García, asistente de investigación de este proyecto, estudiante de la Licenciatura de Relaciones Internacionales del Tecnológico de Monterrey, Campus Puebla.

## Bibliografía

- Arendt, Hannah. 2019. *Philosophy and politics. What is political philosophy?* Nueva York: Library of Congress.
- Bernays, Edward. 2021. *Your future in Public Relations*. Nueva York: Rosen Press Inc.
- Bleiker, Roland, y Emma Hutchison. 2014. "Theorizing emotions in world politics". *International Theory* 6(3): 491-514. doi.org/10.1017/S1752971914000232
- Bueno de Mesquita, Bruce. 2010. *Principles of International Politics*. Washington: SAGE CQ Press.

- Canel, María José. 2018. *Comunicación política, una guía para su estudio y práctica*. Madrid: Tecnos.
- Canel, María José, y Karen Sanders. 2010. "Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión". *Comunicación y Sociedad* 23(1): 7-48.  
<https://adclicker.io/f/-VH9fW>
- Casas, María de la Luz. 2018. "Los medios de comunicación y la construcción de la democracia", [adclicker.io/f/mKxswC](https://adclicker.io/f/mKxswC)
- Castells, Manuel. 2015. *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Coloma, Claudio. 2021. "Logics of Chile-China Relations: A Post-Marxist Approach to Re-Politicizing China's Presence in Latin America". The University of Essex Repository, Colchester. [doi.org/10.13140/RG.2.2.30738.73924](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.30738.73924)
- Conrad, Charles. 2017. *Strategic Organizational Communication*. San Diego: Harcourt Brace
- Costa, Joan. 2019. *La comunicación en acción*. Barcelona: CIAC International-Paidós.
- Dader, José Luis. 2018. *La adolescente investigación en Comunicación política: Estructura del campo y tendencias prometedoras*. Madrid: Tecnos.
- De Lorenzo, Salvador. 2014. "Comunicación Estratégica VS. Estrategia de la Comunicación". Tesis de Grado, Universidad Rey Juan Carlos.
- Elizande, Luciano, Damián Fernández Pedemonte y Mario Rionda. 2006. *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía.
- García, Virginia, y Orlando D'Adamo. 2011. *Propaganda gubernamental. Tácticas e iconografías del poder*. Buenos Aires: La Crujía.
- Garrido, Francisco Javier. 2017. *Comunicación estratégica. Las claves de la comunicación empresarial del siglo XXI*. Barcelona: Gestión 2000.
- Gerstlé, Jacques. 2015. *La comunicación política*. Buenos Aires: LOM Ediciones.
- Gillies, Jorge. 2021. "La comunicación política y su incidencia en los procesos políticos contemporáneos en Chile". *Trilogía* 34(45): 84-103.
- Haas, Mark. 2005. *The ideological origins of great power politics, 1789-1989*. Nueva York: Cornell University Press.
- Habermas, Jürgen. 2015. *The Theory of Communicative Action. Reason and Rationalization of Society*. Londres: Polity
- Habermas, Jürgen. 2021. *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Hollis, Martin. 2011. *The Philosophy of Social Science: An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Howarth, David, Aletta Norval y Yannis Stavrakakis. 2000. *Discourse theory and political analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- Johnsson, Hans. 2021. *La Gestión de la Comunicación*. Madrid: Editorial Ciencias Sociales.
- Laclau, Ernesto, y Chantal Mouffe. 2014. *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. Londres: Verso.
- Lebinger, Otto. 2019. *Diseños para una nueva comunicación persuasiva*. Ciudad de México: El Manual Moderno.

- Mendieta, Angélica, y José Luis Estrada. 2017. "Comunicación política e informal en México: De la era televisiva al internet". *Opción* 33(84): 154-190.
- Meyenberg, Yolanda, y Rubén Aguilar. 2015. *La comunicación presidencial en México. (1988-2012)*. Ciudad de México: UNAM.
- Mintzberg, Henry. 2017. *El Proceso Estratégico*. Hoboken: Prentice-Hall.
- Norris, Pippa. 2021. "Political Communication". En *Comparative politics*, editado por Daniele Caramani, 353-370. Oxford: Oxford University Press.
- Núñez, Javier. 2019. "Análisis crítico del discurso como metodología de comprensión de las ideologías". *Revista Innova Educación* 1(4): 505-521. doi.org/10.35622/j.rie.2019.04.007
- Restrepo, Néstor. 2019. "La comunicación política: un estudio multidisciplinar desde las ciencias sociales". *Correspondencias & Análisis* 10: 1-20. doi.org/10.24265/cian.2019.n10.09
- Reyes, María Cristina, José Antonio O'Quinn, Juan Miguel Morales y Eduardo Rodríguez. 2011. "Reflexiones sobre la comunicación política". *Espacios Públicos*, 14(30): 85-101. <https://adclicker.io/f/ZIJpKV>
- Rionda, Mario. 2016. "Desde la comunicación los gobiernos envejecen". *Más poder local* 28: 6-8. <https://adclicker.io/f/VMnJWD>
- Ríspolo, Florencia. 2020. "El campo de la comunicación política: el lugar de la comunicación de gobierno". *Postdata* 25(1): 41-50. <https://adclicker.io/f/VWdJe0>
- Rojas, María Guadalupe. 2020. "Plan estratégico de comunicación para la Dirección de desarrollo del personal de la universidad autónoma de Guerrero". Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de Guerrero.
- Sanz de la Tajada, Luis. 2014. *Integración de la identidad y la imagen de empresa.*: Madrid: ESIC.
- Saussure, Ferdinand. 2012. *Course in general linguistics*. Washington: Kindle Edition.
- Silvela, Enrique. 2017. "Comunicación estratégica: origen y evolución del concepto". En *Documentos de Seguridad y Defensa*, editado por Instituto Español de Estudios Estratégicos, 13-34. Madrid: Ministerio de Defensa. [adclicker.io/f/zwflg4](https://adclicker.io/f/zwflg4)
- Van Dijk, Teun. 2008. *El discurso como estructura y proceso*. España: Gedisa.
- Velázquez, Rafael. 2015. "Pragmatismo principista: la política exterior de México". *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* 121: 151-164. <https://adclicker.io/f/iOwVDP>
- Von Clausewitz, Carl. 1968. *On War*. Londres: Penguin
- Weil, Pascale. 2020. *La comunicación global*. Buenos Aires: Paidós Comunicación.



doi.org/10.17141/urvio.37.2023.5992

# Políticas de comunicación e inteligencia artificial: nuevos desafíos

## *Communication Policies and Artificial Intelligence: New Challenges*

Raquel Seijas-Costa<sup>1</sup>

*Recibido: 9 de junio de 2023*

*Aceptado: 19 de agosto de 2023*

*Publicado: 30 de septiembre de 2023*

### Resumen

La inteligencia artificial presenta importantes desafíos; es necesario que gobiernos e instituciones evalúen sus consecuencias y efectos para abordar los cambios que implica. El objetivo de este estudio es comparar las regulaciones sobre inteligencia artificial en España, la Unión Europea y Estados Unidos, y examinar cómo podrían afectar la formulación de políticas de comunicación y, en última instancia, a los medios de comunicación. La metodología utilizada incluye el estudio documental, para localizar hallazgos clave, y el análisis comparativo de las regulaciones sobre inteligencia artificial. La inclusión de la inteligencia artificial en los medios de comunicación requerirá control sobre decisiones y efectos, lo cual plantea nuevos interrogantes sobre la formulación de políticas de comunicación.

**Palabras clave:** inteligencia artificial; medios de comunicación; periodismo; política de la comunicación; regulación de la comunicación

### Abstract

Artificial intelligence (AI) presents significant challenges. Governments and institutions must assess the consequences and impacts of AI to address the resulting changes. The objective of this study is to compare AI regulations in Spain, the European Union, and the United States and to examine how they could affect the formulation of media policies and, ultimately, the media industry. The research methodology involves a documentary study to uncover key findings and a comparative analysis of AI regulations. Integrating artificial intelligence into the media industry will require oversight of its decisions and effects, thereby giving rise to new questions regarding the formulation of communication policies.

**Keywords:** artificial intelligence; communication policy; journalism; mass media; regulation of communication

<sup>1</sup> Departamento de Periodismo, Universidad de Málaga, España, seijas@uma.es, orcid.org/0000-0003-2350-6015



## Introducción

Los gobiernos y otras instituciones están considerando las transformaciones derivadas del uso de la inteligencia artificial (IA), con el objetivo de evaluar sus posibles efectos y consecuencias. Para abordar el tema, en este texto se utilizará la definición proporcionada por la Comisión Europea: son sistemas de software y hardware diseñados por seres humanos. Esos sistemas actúan en las dimensiones física o digital, mediante la percepción de su entorno a través de la obtención e interpretación de datos que recopilan, decidiendo las acciones más favorables para alcanzar un objetivo (Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías de la Comisión Europea 2019).

La IA se presenta como una tecnología prometedora para el desarrollo, lo cual también incluye la mejora de los medios de comunicación. Ofrece oportunidades para combatir la desinformación, mejorar la gestión de la privacidad y promover un enfoque ético que evite sesgos en la toma de decisiones informativas. Sin embargo, plantea riesgos como la automatización de las tareas en busca de una audiencia más amplia y la posibilidad de que el periodismo se aleje del reportaje de noticias y se enfoque exclusivamente en la investigación, lo que requerirá una reestructuración de las empresas periodísticas (Manfredi y Ufarte 2020). Se necesitará tiempo para comprender las consecuencias de modificar el modelo de negocio y permitir que los profesionales del periodismo se adapten a las nuevas infraestructuras y herramientas, y adquieran formación digital (Túñez-López, Fieiras-Ceide y Vaz-Álvarez 2021).

La inclusión de la IA en los medios plantea la pregunta de si es necesario establecer un control en las decisiones relacionadas con su uso. En caso afirmativo, los actores involucrados en el diseño, la implementación y el desarrollo de la IA, así como las personas responsables de su introducción en el sector de la comunicación, deberían participar en dichas decisiones y mitigar los riesgos derivados del uso de IA, a través de una regulación clara. La normativa en el ámbito tecnológico ha generado debates sobre las posibilidades de regulación, cómo y qué regular (Galli 2021).

Aunque la IA plantea numerosas interrogantes sobre el futuro de la prensa y las nuevas políticas de comunicación que se establecerán al respecto, su incorporación suscita, sobre todo, problemas relacionados con cuestiones éticas. Estos problemas podrían resolverse mediante la aplicación de normativas que fomenten buenas prácticas y responsabilidad, abordando los cambios introducidos por la IA desde una perspectiva jurídica y ética (Monti 2018). El objetivo principal de este estudio es proporcionar una visión comparativa de las regulaciones sobre IA en España, la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos (EE. UU.), considerando a este último como un país clave en el avance de la IA. Además, se busca examinar cómo estas regulaciones pueden influir en la formulación de políticas de comunicación y su impacto en los medios.

## Metodología

Para lograr el objetivo de este estudio, se identificaron hallazgos clave a través de la investigación documental, mediante un análisis exhaustivo de informes de la UE, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Además, se han analizado estudios relacionados con la IA y el periodismo.

Los aspectos de las regulaciones sobre IA que pueden influir en la formulación de políticas de comunicación son los siguientes: transparencia, protección de datos, responsabilidad, discriminación y sesgos.

Una vez identificados, se realizó un análisis comparativo de regulaciones sobre IA, con los siguientes objetivos:

- a) comprobar si los hallazgos clave están incluidos en las diferentes regulaciones sobre IA;
- b) observar similitudes y diferencias;
- c) analizar las orientaciones de las regulaciones planteadas y cómo podrían afectar a los medios de comunicación, y
- d) encontrar posibles enfoques para orientar políticas de comunicación.

¿Por qué es necesario comparar? La comparación es fundamental para construir un conocimiento empírico sobre el fenómeno analizado. Se realiza mediante el examen de los datos existentes, estableciendo similitudes y diferencias con el objetivo de comprender la subjetividad e intencionalidad en la elaboración de políticas (Grau Creus 2002). Con ese fin, se utilizó una matriz de elaboración propia, basada en la propuesta de Hernández Prieto, Baddilla Matos y De la Peña Pérez Alaejos (2018). Dado que las iniciativas de regulación de IA analizadas corresponden a diferentes niveles de regulación, se puede comprobar cómo se implementan y articulan en contextos nacionales y supranacionales. Los resultados proporcionan una aproximación al tipo de políticas de comunicación que podrían formularse, lo cual determinará el futuro desarrollo de la IA en el ámbito de la comunicación (Monti 2018).

## Relación de la IA con el periodismo

La IA se utiliza para identificar tareas noticiables, recopilar contenidos, rastrear bases de datos y generar noticias de manera automatizada o transcribir textos. *Associated Press* y *Los Angeles Times* tienen su propia IA, la cual genera noticias online (Salazar García 2018). En Europa, aproximadamente un 68 % de las empresas la utilizan para mejorar la productividad de la plantilla. Sin embargo, la innovación con IA no siempre es la solución a dificultades existentes (Beckett 2019).

En España, el uso periodístico de la IA se centra en la edición automática de noticias. El periodismo automatizado es definido como el que usa algoritmos o software de IA

para convertir datos en textos con una intervención humana escasa o nula, excepto en la programación del algoritmo, implica la recolección y selección de datos estructurados de diversas bases de datos según criterios predefinidos (Pérez-Tornero et al. 2020). Aunque la incorporación de la IA en las redacciones pueda aliviar la carga de trabajo o controlar la desinformación, su adopción se ve con cautela.

Para establecer normas de funcionamiento es necesario comprender las necesidades de empresas y profesionales de la comunicación, así como las preocupaciones relacionadas con el uso de la IA (Flores Vivar 2019). Además, existe la inquietud de que con la IA no se transmita a la sociedad cuestiones de interés público o no respete la privacidad de las audiencias, debido a la extracción de datos personales (Ventura Pocino 2021). Entre los efectos adversos de la IA en los medios se encuentran: desaparición de puestos de trabajo, amplificación de información errónea, debido a que los algoritmos priorizan ciertos contenidos y monopolización del uso de datos, lo que cual favorece el control y la influencia sobre el usuario (Izsak et al. 2022).

*¿Por qué son necesarios nuevos planteamientos en políticas de comunicación?*

Tal y como afirma María Antonia Martín (2003), definir la política de comunicación supone establecer un debate entre los conceptos de poder y comunicación desde diferentes puntos de vista: social, individual, tecnológico y económico. Su desarrollo estará determinado, por un lado, por las nuevas características de los medios, con procesos integrados en la personalización basada en datos y otras tecnologías de IA. Por otro lado, por procesos de regulación muy complejos. Los enfoques existentes para “controlar” el impacto de la IA dependen de cada país.

Existen diferentes maneras de abordar el desarrollo de las políticas de comunicación y regulaciones con respecto a la IA, por ejemplo, la UE opta por la intervención, mediante un paquete de medidas regulatorias de la IA. Sin embargo, EE.UU prefiere no tener derechos especiales para los medios, ni proteger el periodismo de la IA (Tambini 2021). Actualmente es importante tener en cuenta quién y cómo gobierna y quién elabora las políticas de comunicación (Roth 2014).

## Análisis: marcos regulatorios

Se prevé que la regulación de la IA pueda ser tan complicada de abordar como otras innovaciones. Al regular, lo mejor sería invocar una base legitimadora de obligaciones internacionales con consentimiento estatal de sumisión a estas normas. Frente a los riesgos de una expansión descontrolada de la IA, la solución puede estar en el principio de necesidad, vinculado al principio de dignidad humana (García San José 2021).

La regulación, en este campo, se caracteriza por la complejidad del objeto a regular, los diversos intereses y grupos de presión. Sin embargo, como argumenta Petit, no se puede

dejar la IA a la autorregulación. Hay que provocar un cambio de mentalidad: No son restricciones impuestas por el Estado, sino oportunidades para crear normas de interés a las preferencias colectivas y que generen confianza de que estas expectativas se cumplirán en la práctica (Erdélyi y Goldsmith 2018). En la última década, se implementaron medidas para proteger la privacidad y la seguridad, antimonopolio, entre otros. Las disposiciones destinadas a controlar contenidos generan desconfianza, porque existe el riesgo de que puedan afectar derechos fundamentales, limitando o “etiquetando” lo que puede ser o no conveniente (Neuman 2022).

¿Hasta dónde se permite el desarrollo independiente de la IA y al mismo tiempo, evitar el progreso de aspectos negativos?, ¿cómo establecer políticas de comunicación que engloben esa complejidad? La agilidad para reaccionar sobre lo que puede ser justo y positivo dentro de la innovación tecnológica es esencial para desarrollar buenas prácticas y una convivencia en el futuro. Para establecer políticas de comunicación resulta necesario aclarar si el objetivo de estas políticas es proteger y fomentar los intereses ciudadanos o si, por el contrario, se puede dejar la regulación al albedrío de la autorregulación y los códigos éticos, sin riesgos para las personas y las democracias. Sin regulación o limitaciones definidas las tecnologías pueden tomar decisiones que afecten a las personas simplemente porque han sido creados para lograr objetivos de manera eficiente (Ruaro y Guimarães Reis 2020).

#### *Marco regulatorio supranacional: la UE*

El fundamento en la elaboración de regulaciones europeas sobre tecnología busca unificar la difusión de los valores y no perder la “carrera” económica unida a la innovación tecnológica (Martín 2003). Por experiencia, la UE tomó la iniciativa en el control de la IA, aprobó regulaciones para limitar el poder de las grandes empresas y controló la desinformación (Neuman 2022). La Comisión Europea dejó clara la necesidad de adoptar un enfoque multifactorial en las regulaciones y mantener la independencia en cuanto a la capacidad industrial, sin excluir aspectos éticos y derechos fundamentales. Asimismo, la regulación es importante para fortalecer el aspecto económico que acompaña la implementación y desarrollo de la IA, ya que representa un volumen importante de negocio.

1. La UE ha propuesto tres iniciativas normativas interrelacionadas:
2. Un marco jurídico europeo que aborda cuestiones relacionadas con los derechos fundamentales y riesgos de seguridad derivados del uso y desarrollo de la IA.
3. Normas de la UE encargadas de analizar cuestiones sobre responsabilidad en los sistemas de IA.
4. Revisión de actos jurídicos normativos de seguridad sectorial.

En la misma línea de protección y orientación, el Grupo de Expertos Europeo de alto nivel sobre Inteligencia Artificial (Comisión Europea 2021b) elaboró pautas centradas en el ser

humano, las cuales incluyen siete requisitos claves: Acción y supervisión humanas; solidez técnica y seguridad; privacidad y gobierno de datos; transparencia; diversidad, no discriminación y equidad; bienestar ambiental y social; rendición de cuentas. Estas son necesarias para que los sistemas de IA se consideren confiables. Además, añadieron 33 recomendaciones para que sea más competente, sostenible e inclusiva.

El entramado regulatorio de la UE pasa por la creación de la Alianza de IA, que impulsa la generación de políticas desde un enfoque participativo. Esta alianza lleva a cabo discusiones sobre logros y perspectivas de sus políticas y presenta los aspectos principales del Libro Blanco de la Comisión sobre Inteligencia Artificial, cuyo objetivo es coordinar un enfoque europeo de regulación que aborde las implicaciones éticas y humanas de la IA (Comisión Europea 2021).

Sin embargo, la propuesta central de la UE es el Reglamento sobre la IA de 2021, para afrontar los problemas que pueden surgir en el desarrollo de la IA. Este afectará el funcionamiento de los medios y las plataformas digitales. Se aplicarán obligaciones de transparencia en los sistemas que “generen o manipulen contenido o si un sistema de IA se usa para generar, manipular imágenes, audios o vídeos que parezca contenido auténtico debe informarse que el contenido ha sido generado por medios automatizados excepto si responden a fines legítimos” (Comisión Europea 2021a, 18).

Con todo, el reglamento es aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de junio de este año y modificará determinados actos legislativos. Incluye enmiendas relativas a sistemas de IA consideradas de alto riesgo y la obligación de explicitar si los contenidos han sido generados por IA. Una de las novedades importantes hace referencia a la aprobación de la definición de sistemas de IA y la inclusión de definiciones nuevas, como la relacionada con la “ultrafalsificación” o la “elaboración de perfiles” (Parlamento Europeo 2023, 44).

El Reglamento supone la primera regulación de carácter global conocida y la primera regulación jurídica de IA. Refleja una toma de posición de la UE ante la irrupción de la IA. Además de las enmiendas y como novedad, en el texto destaca la inclusión en la regulación a implementadores y proveedores de sistemas de IA establecidos en la UE.

También se regulan como sistemas de alto riesgo los de identificación biométrica de control masivo en tiempo real y los biométricos en diferido, solo se permitirán a las fuerzas de seguridad con autorización judicial para delitos graves. Las plataformas de Redes Sociales (RRSS) tendrán que modificar o revisar sistemas de recomendación de contenido para que se supervisen y reduzcan el sesgo de conformación. La aprobación del texto definitivo mostrará cómo se gestionan y regulan cuestiones como la prohibición o la introducción de normas que limiten la vigilancia masiva, el sesgo y protejan a la ciudadanía y a colectivos vulnerables.

El marco regulatorio europeo se refuerza gracias a los siguientes instrumentos jurídicos:

1. Ley de Mercados Digitales;
2. Ley de Datos: eliminará los obstáculos al acceso de datos para el sector público y privado. La creación de un espacio europeo de datos garantizará las soluciones de IA en la UE, y

3. Ley de Servicios Digitales (DSA): promueve un entorno en línea más seguro. Los prestadores de servicios intermediarios dirigidos a usuarios europeos deberán adaptar sus servicios a la normativa europea.

La UE recomienda lo siguiente a las personas encargadas de formular políticas:

1. Fomentar el uso de sistemas basados en blockchain para permitir almacenar y compartir datos sin perder el control en la propiedad.
2. Agrupar datos en Europa para desarrollar IA culturalmente diversa.
3. Fomentar y desarrollar herramientas de evaluación para supervisar estándares y cumplimiento.
4. Adoptar reglas claras que sirvan de marco de referencia sobre la responsabilidad en las decisiones de la IA.
5. Adoptar reglas para que las plataformas en línea publiquen una guía de usuario sobre los sistemas de recomendación.
6. Fomentar la reducción del sesgo en aplicaciones de IA (Izsak et al. 2022).

Este entramado regulatorio no resuelve todos los problemas, algunas de las dificultades más importantes como la responsabilidad por parte de las plataformas en línea aún carecen de solución (Arroyo Amayuelas 2021).

### *España*

Las políticas de comunicación en España se demoraron debido al desarrollo de nuestro sistema mediático. Aquellas elaboradas en las décadas de los 80 y 90 mostraron muchas contradicciones. En la actualidad es necesario orientar de manera normativa el funcionamiento de los medios y herramientas tecnológicas, por su impacto en la gestión de la información. Las nuevas tecnologías requieren mecanismos públicos para orientarlas (Martín 2003).

En el ámbito mediático, predomina la autorregulación. Se elaboró una legislación laxa sobre comunicación, entre otros aspectos, debido a un pasado nada democrático y a la relación entre política y medios de comunicación. Además, hay que añadir la existencia de grupos de interés que intentan influir en la elaboración de políticas públicas. Por tanto, elaborar una legislación para regular aspectos del sistema mediático genera desconfianza (Hernández Prieto 2015), lo que podría obstaculizar el desarrollo de políticas orientadas a los medios y al interés público. España sugiere diseñar políticas basadas en los desafíos de la IA, centrándose en el acceso a los datos, la transparencia y la financiación, e incluyendo a actores clave (Caramiaux 2020). Para ello, plantea seis ejes estratégicos, resumidos en el informe de estrategias nacionales de IA (diciembre de 2020):

1. impulso a la investigación, desarrollo tecnológico e innovación;
2. fomento de las capacidades digitales;
3. desarrollo del talento nacional y atracción del internacional, avance de infraestructuras que den soporte a la IA;

4. integrar la IA en la transformación de la economía;
5. impulsar el uso de la IA en las estrategias nacionales, y
6. establecer un marco ético que garantice los derechos individuales.

El Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTI) coordina las políticas de investigación en IA. Se establece un plan de digitalización del sector público para el período 2021-2025, así como una Carta de Derechos Digitales y un nuevo marco legislativo (Van Roy et al. 2021). La Estrategia Nacional de IA (ENIA) tiene como objetivo principal vertebrar la acción de las diferentes administraciones y crear un marco de referencia para el sector público y privado. Esta estrategia es uno de los elementos fundamentales de la Agenda España Digital 2025, en la cual la IA se considera un elemento de transformación social. Los objetivos de la ENIA incluyen la promoción de la innovación y la excelencia científica, la creación de empleo cualificado, la transformación del tejido productivo, el establecimiento de un entorno de confianza, el impulso al desarrollo de valores humanistas asociados con la IA, así como la promoción de la inclusividad y sostenibilidad. Se prevé que los medios de comunicación sean uno de los sectores que experimenten un impacto de 6,7 %, debido al desarrollo de la IA (Gobierno de España 2020).

La iniciativa regulatoria más amplia es la Carta de Derechos Digitales, producto del trabajo del Grupo Asesor de Expertas/os de la Secretaría de Estado de Digitalización e IA del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. El objetivo es desarrollar nuevos derechos digitales que no difieran de los derechos fundamentales, perfilar los más relevantes en entornos digitales y describir derechos auxiliares. Esta normativa se basa en los derechos digitales establecidos en el Título X de la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre de Protección de Datos Personales y Garantía de Derechos Digitales y en el RD Ley 28/2020 de 22 de septiembre. Los capítulos de esta Carta relacionados con la comunicación se visualizan en la tabla 1.

Tabla 1. Capítulos de la Carta de Derechos Digitales relacionados con la comunicación

|                       |  |
|-----------------------|--|
| <b>Apartado 3</b>     | Derechos de participación y conformación del espacio público.  |
| <b>Capítulo XIII:</b> | Se establece el derecho a la neutralidad en internet, garantizando que los proveedores traten el tráfico de datos sin discriminación ni restricciones excepto si es contrario a normativa. Los poderes públicos podrán controlar a los proveedores de servicios de las grandes plataformas para que no condicionen el acceso.  |
| <b>Capítulo XIV:</b>  | Refuerza la libertad de expresión e información. Los prestadores de servicios intermediarios no serán responsables si no originan la transmisión ni han modificado a sus destinatarios. Solo son responsables si no han sido diligentes bloqueando contenido. De acuerdo con la legislación, los prestadores de servicios intermediarios pueden establecer restricciones en el uso de servicios con políticas de moderación o códigos de conducta y autorregulación  |
| <b>Capítulo XV:</b>   | Derecho a recibir libremente información veraz. Los prestadores de servicios intermediarios promoverán protocolos transparentes para garantizar este derecho y darán a conocer si han sido elaborados por procesos automatizados, si han priorizado con técnicas de perfilado, si tienen carácter publicitario o si son patrocinadas por un tercero. En relación con las opiniones o informaciones difundidas a través de servicios intermediarios, los prestadores promoverán procedimientos para el ejercicio de los usuarios como la rectificación de contenidos o la oposición al uso de técnicas de análisis para ofrecerles informaciones u opiniones cuando pudiera afectar a libertad ideológica, etc. |

Fuente: elaboración propia con datos de la Carta de Derechos Digitales, Gobierno de España 2021.

Las administraciones públicas quieren impulsar tecnologías para el bienestar y adelantarse a las consecuencias negativas que puedan surgir. La regulación debe ser flexible, la implicación pública servirá para salvaguardar objetivos que van más allá de lo económico o evitar la discriminación (García Blanco 2020). En España, la autorregulación es el principal mecanismo ético, pero en el código ético de la Federación de Asociación de Periodistas de España (FAPE), por ejemplo, no hay mención expresa a la IA. Es necesario indicar qué noticias ha realizado esta para que pueda ceñirse a los criterios del periodismo y controlar los sesgos del algoritmo. El periodista debería ser supervisor del trabajo que realiza la IA (Ufarte, Calvo y Murcia 2021).

Abordar seriamente las políticas de comunicación españolas, de manera coherente con la realidad en la que se desarrollan, constituye una necesidad. Su implementación puede contribuir a un mayor conocimiento de nuestro sistema comunicativo (Ruaro y Guimarães Reis 2020). La autorregulación y las políticas pueden establecer un sistema de gobernanza de la IA. La efectividad del derecho puede reforzarse mediante políticas y estrategias éticas en el ámbito de la IA. La ética puede servir de inspiración para la creación de normativas y diversas políticas (Cotino 2019).

### *Estados Unidos*

La regulación estadounidense es sectorial; adopta enfoques para áreas concretas como privacidad, seguridad y ética. La ley sobre IA más avanzada y pionera es la de Privacidad del Consumidor y Protección de datos en California. En la elaboración de normativa, las agencias gubernamentales tienen un papel destacado. Se han presentado propuestas para la transparencia de los algoritmos y la responsabilidad de organismos autónomos, como el Acta de Transparencia de Algoritmos y la Ley de Responsabilidad de Sistemas Autónomos.

Estados Unidos es líder en el uso y desarrollo de la IA, por lo que la observación y el análisis de su gestión regulatoria pueden sentar las bases para futuras regulaciones en otros países. Aunque aún no cuenta con amplias regulaciones nacionales, se ha desarrollado una estrategia nacional de IA y existen propuestas de proyectos de ley que son también producto de la participación de empresas o grupos privados (Kerry 2019).

La falta de regulaciones en EE. UU tiene su origen en las características propias de su configuración institucional (Abdalá, Lacroix y Soubie 2019). Según Frank Pasquale (Belsunces 2022), la dificultad regulatoria en cuanto a los medios de comunicación, el periodismo y la tecnología se explica, en gran medida, porque la libertad de expresión es un valor público y, de acuerdo con la tradición liberal, los derechos individuales son más importantes que los colectivos. Por tanto, cualquier intento de regulación del área mediática o tecnológica va a enfrentar reclamos. Aun así, en 1976, el Congreso de Estados Unidos creó la *Office of Science and Technology Policy* (OSTP), la cual se dedica a asesorar al presidente y a la oficina de la presidencia en asuntos de ciencia y tecnología. La OSTP supone una ventaja en cuanto a la previsión y coordinación de diferentes medidas que se puedan tomar con respecto a la introducción de novedades tecnológicas y científicas.

El 12 de octubre de 2016 Estados Unidos comenzó a abordar la actividad de la IA con el informe *Preparing for the future of Artificial Intelligence*. Presentado por el Comité de Tecnología del *National Science and Technology Council* (NSTC 2016), muestra las estrategias del gobierno sobre la IA. Este informe deja claro que la regulación del mercado debe centrarse en proteger la seguridad pública y evaluar los posibles riesgos derivados de la inclusión de la IA, ya que la normativa existente no es suficiente.

El respeto a los derechos civiles y a la innovación resulta fundamental en las regulaciones estadounidenses. Las primeras aproximaciones se centran en los ámbitos de defensa y seguridad. El informe de 2016 define la IA y establece una comisión independiente: la Comisión de Seguridad Nacional sobre IA. Creada para asesorar al entonces presidente Trump, cesó sus operaciones el 1 de octubre de 2021 con pocos resultados extrapolables al impacto de la IA.

Como complemento al informe de 2016, se promulgó el *Algorithmic Accountability Act of 2019* (Congress.gov 2019). Esta Ley busca evitar la discriminación provocada por los algoritmos (López 2021). Según resume Will Douglas Heaven (2021), este proyecto de Ley de responsabilidad algorítmica se presenta para mejorar la transparencia, la equidad en las decisiones y, sobre todo, la rendición de cuentas.

La existencia de normas comunes para que las empresas tengan en cuenta el impacto de la IA es clave, ya que tendrán que remitir informes regulares a la FTC (*Federal Trade Commission*) sobre su actividad con la IA y los algoritmos. Además, los consumidores y defensores podrán consultar los informes. La FTC cuenta con el apoyo bipartidista en el Senado y tiene la facultad de hacer cumplir la normativa. A diferencia de las recomendaciones de la UE, lo que caracteriza a la FTC es que tiene un gran poder regulatorio sobre el territorio nacional, lo que le permite evaluar los sistemas antes de su lanzamiento al mercado (Tutt 2016).

La Carta de Derechos de IA (*Bill of Rights of IA*), presentada en 2021 por la OSTP tiene la ventaja de contar con el Comité de Tecnología del NSTC. El NSTC supervisa el uso de IA en la industria, promueve el debate y permite la participación pública (Trejo 2019). La Carta es el marco general normativo nacional no vinculante más importante. Se erige sobre cinco pilares estratégicos: sistemas seguros y eficaces; protecciones contra la discriminación algorítmica; protección de datos, notificación y explicación; alternativas humanas; consideración y retroceso.

Para mayor efectividad, se elabora un manual que incorpora medidas protectoras que orientarán las acciones destinadas a evitar que la IA impacte en derechos, oportunidades o acceso del público a cuestiones básicas. Las medidas se dirigen a proteger a las personas sin excluir a las grandes empresas. Se trata de una guía para proteger a la sociedad de las posibles amenazas derivadas del uso de la IA.

Según un estudio de Harvard, existen 55 organizaciones estadounidenses que, entre 2018 y 2022, formularon recomendaciones para políticas relacionadas con la IA, sobre todo en relación con la industria. Sin embargo, apenas se encontraban recomendaciones para los medios de comunicación. En 2022 se aprobaron varias leyes en cinco estados. Algunas prohíben usar el reconocimiento facial en investigaciones criminales, otras, como la de

California, promueven la inversión para el desarrollo de IA en guarderías. En Maryland, se establece financiación para su uso en el estudio y la generación de soluciones climáticas (Maslej et al. 2023).

Sin embargo, las medidas proteccionistas siguen siendo escasas. No hay regulaciones suficientes para proteger a la ciudadanía y las que existen no resultan estrictas (Heikkilä 2022). Según el congresista Ted Lieu (2023), en un artículo publicado en el *New York Times*, pasar de una regulación casi nula de la IA a crear una agencia federal reguladora no sería aprobado por el Congreso. La alternativa sería crear una comisión no partidista para brindar recomendaciones y dejar claro qué se debe regular.

Los aspectos analizados en los diferentes marcos regulatorios quedan reflejados en la tabla 2, donde se comparan las propuestas sobre IA teniendo en cuenta los hallazgos clave.

Tabla 2. Matriz propuesta para el análisis comparado de casos, basada en los hallazgos clave (transparencia, protección de datos, responsabilidad, no discriminación y sesgos)

| Variable  | Dimensiones          | UE<br>Reglamento IA   | España<br>Carta de derechos digitales  | EE. UU.<br>AI Bill of rights   |
|---|----------------------|---|--|--|
| Contexto  | Ámbito de aplicación | Estados miembros  | Nacional   | Federal  |
|   | Fecha de aprobación  | Prevista para finales de 2023   | 2021   | 4 de octubre 2022  |
| Generalidades                                   | Objeto de la ley     | Carácter normativo.<br>Armonizar normas.<br>Garantizar la seguridad.<br>Determina IA de alto riesgo.          | Sin carácter normativo.<br>Garantizar y reforzar derechos.   | Sin carácter normativo.<br>Uso responsable de IA.  |
|   | Qué actividad regula | Sistemas de IA introducidos y usados en la UE.  | Desarrollo de derechos auxiliares en el entorno digital  | Protección a la ciudadanía   |
|   | Obligatoriedad       | Proveedores y usuarios de sistemas de IA.<br>Transparencia.   | Sistemas de IA excepto: defensa o seguridad nacional.<br>Sin obligación, sistemas utilizados para investigación y desarrollo.<br>No especifica obligaciones para IA de riesgo bajo o nulo. | Sistemas de IA con potencial para impactar en derechos.<br>Supervisar antes de implementar IA  |
| Contenido relevante para medios de comunicación | Transparencia        | Refuerzo a la transparencia en el Título IV   | En todos los ámbitos de uso.<br>Refuerzo a la libertad de expresión e información  | Orden Ejecutiva 13960, incluye a agencias federales.<br>Transparencia en la toma de decisiones de IA                                       |
|   | Protección de datos  | Carta de Derechos de la UE, arts. 7 y 8, derecho a la vida privada y protección de datos.                     | XV: informar si usan técnicas de perfilado.<br>Oposición a análisis de datos contrarios a la libertad ideológica.  | Proteger contra prácticas abusivas de datos.<br>Solicitar permiso para uso de datos.<br>Documentar uso de datos.                           |
|   | Responsabilidad      | Definición de responsabilidad asociada a IA alto riesgo.<br>Responsabilidad de usuarios si usan IA de riesgo. | Determina la responsabilidad de prestadores de servicios: no responsables si no originan la transmisión o datos, y responsables si no bloquean contenido rápidamente.                      | Responsabilidad que alcanza a niveles altos de las organizaciones.<br>Entidades de IA son responsables de informar sobre objetivos de uso. |

Tabla 2.(continuación)

| Variable  | Dimensiones    | UE<br>Reglamento IA   | España<br>Carta de derechos digitales   | EE. UU.<br>AI Bill of rights   |
|---|----------------|---|---|--|
| Contenido relevante para medios de comunicación | Discriminación | Reducción de la discriminación algorítmica: arts. 36, 37, 39, 44.   | XIII: no discriminación, neutralidad en el tráfico de datos. Protocolos para garantizar acceso a información veraz. | Protección contra la discriminación algorítmica. Directrices para la accesibilidad.            |
|   | Sesgos         | Art. 44. Protección de derechos contra el sesgo. Proveedores deben atender al sesgo de información.   | Marco ético para algoritmos sin sesgos.   | Orientaciones para impedir sesgos de datos. Respaldo de la Ley de Responsabilidad Algorítmica. |
| Limitaciones                                    |                | Art. 16: restricciones en libertad de empresa a favor del interés general.<br>Art. 17, ap. 2: derecho de propiedad intelectual limitado por la transparencia. | Restricciones de uso por parte de prestadores de servicios intermediarios.  | Ignora daños grupales.   |

Fuente: elaboración propia con base en el diseño de Hernández Prieto, Badilla Matos y De la Peña Pérez Alaejos (2018).

## 5. Resultados

Una vez analizadas y comparadas las regulaciones, se da respuesta a los objetivos planteados al comienzo del análisis (tabla 3):

Tabla 3. Comparación de objetivos entre Estados Unidos, Unión Europea y España

| Objetivos                    | Estados Unidos.<br>Carta de derechos IA   | Unión Europea.<br>Reglamento sobre IA   | España.<br>Carta de derechos digitales  |
|------------------------------|---|---|---|
| Inclusión de hallazgos clave | Sí  | Sí  | Sí  |
| Similitudes                  | - Protege a la ciudadanía.<br>- Orientada a la carrera tecnológica.<br>- Componente económico.  | - Protección de las personas.<br>- Orientada a no perder la carrera tecnológica.<br>- Componente económico.   | - Protección de las personas.<br>- Orientada a estimular la carrera tecnológica.<br>- Componente económico.<br>Control de datos |
| Diferencias                  | - No pretende ampliar regulaciones.<br>- Adhesión voluntaria.<br>- Centrada en daños individuales.<br>- Identifica categorías de sesgo.<br>- Identifica desafíos para mitigar el sesgo. | - Prioriza derechos fundamentales.<br>- Obligado cumplimiento.<br>- No aborda daños indirectos.<br>- No clarifica las obligaciones para IA de riesgo bajo.<br>- Enfoque colectivo y global. | - Promueve entornos digitales para acceder a la información.<br>- Garantiza igualdad de trato.                                  |
| Orientación regulaciones     | Orientaciones para futuros retos.   | Como refuerzo normativo sobre IA.   | Activar la articulación de leyes.   |
| Enfoques                     | Permitirá establecer políticas sectoriales  | Desarrollo de marco común   | Determinar responsabilidades.<br>Eliminar desigualdad.  |

Fuente: elaboración propia.

Las regulaciones analizadas incluyen todos los hallazgos clave. En la UE se aprecia en la aprobación del Reglamento europeo de IA de 14 de junio de 2023, en el que la definición de sistemas de IA está en consonancia con las definiciones de la OCDE (OECD Legal Instruments 2019). Además, en el caso estadounidense la protección de datos es uno de los pilares de la carta. En todos los casos hay coincidencia en la protección a las personas sin olvidar el componente económico y de desarrollo tecnológico.

Las diferencias, aportan evidencias sobre el desarrollo de la IA y sus necesidades específicas: evitar y controlar el sesgo o promover los derechos fundamentales y la igualdad.

En cuanto a la orientación de las políticas de comunicación en EE. UU, la Carta de derechos IA estadounidense puede provocar que los medios de comunicación se adapten solo a las disposiciones generales. A pesar de la resistencia estadounidense a ampliar regulaciones, la Carta ha suscitado la aparición de normativa sobre IA en diferentes estados. Pero no se prevé ningún tipo de protección especial a los medios ni a las empresas mediáticas. Se anticipan dificultades en el proyecto de crear una agencia federal reguladora de la IA por la tradicional resistencia norteamericana a las regulaciones. La Carta, influirá en futuras normas relativas a la transparencia y control de sesgos, pero al ser de adhesión voluntaria se encontrarán diferentes niveles de transparencia en los medios de comunicación y su introducción dependerá de la filosofía de cada empresa.

En la UE, la orientación de las políticas de comunicación se dirige a reforzar la normativa europea sobre IA. Pero puede existir dificultad en la elaboración de políticas de comunicación específicas complicada por la aparición de regulaciones paralelas, como las Directivas sobre responsabilidad civil y el control de datos respaldado por el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). En cuanto a su impacto en los medios tendrá que esperar a su articulación con la futura Ley de Medios de la UE.

En España, la Carta establece la base para la activación de otras leyes. El capítulo XV de la Carta aborda la cuestión de la delimitación de contenidos y el riesgo de censura indirecta en los medios de comunicación. Sin embargo, es importante destacar que la Carta española no proporciona criterios claros para esta delimitación de contenidos. Por lo tanto, será necesario establecer criterios precisos y transparentes en este ámbito

Los enfoques de las regulaciones estadounidenses se dirigen a permitir el establecimiento de políticas sectoriales centradas en ámbitos más específicos. Las políticas de comunicación van a tener que dirigirse hacia una visión nacional común en aspectos relacionados con la protección a los usuarios y el respeto a los derechos civiles. El enfoque de las políticas europeas, no va a dejar mucho margen de acción al resto de los Estados miembros porque el Reglamento es de obligado cumplimiento y estará guiado por el entramado de normativa tecnológica, de protección de datos y la futura ley de prensa.

El enfoque de las políticas de comunicación en España persigue generar nuevas leyes relacionadas con la IA como la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (BOE de 13 de julio). Esta Ley establece que los algoritmos de IA implicados en la toma de decisiones han de minimizar sesgos, aumentar la transparencia

y la rendición de cuentas. Las políticas pretenderán evitar la discriminación y prevenir el perfilado de datos limitando el refuerzo ideológico o de estereotipos. Se desarrollarán políticas de comunicación para fomentar pequeñas empresas o empresas independientes de comunicación.

## Conclusiones

Se observa un impulso global en la necesidad de establecer regulaciones para gobernar la IA, debido a problemas como la discriminación y el sesgo. Con respecto a los medios, es indudable que la IA puede modificar el modelo de negocio y la profesión. Necesitaremos intervención humana para controlarla y que el interés público o la verificación de los hechos no pasen por alto. Una vez implantada la IA en el entorno comunicativo, surgen nuevos problemas. Por tanto, es necesario diseñar políticas que respalden a las pequeñas y medianas empresas de comunicación.

Las regulaciones planteadas desde la UE y las políticas perfiladas desde España vienen marcadas por un componente económico y de protección de derechos. No hay que buscar solamente soluciones fiscales o limitar el poder de las empresas tecnológicas dominantes, se necesitan soluciones conjuntas que protejan a los medios y a la ciudadanía.

Las regulaciones analizadas se dificultarán. Las resistencias entre los Estados de la UE, las generadas por grupos de interés, lobbies y grandes empresas que operan a escala mundial confluyen en Europa. Intentar cohesionar modos de protección a los derechos fundamentales con la libertad de empresa y la competencia resulta complejo, y se desconoce hasta qué punto va a influir en las políticas nacionales. Lo interesante de la regulación europea es la armonización de principios comunes y la inclusión de la perspectiva de derechos humanos en la regulación de las tecnologías emergentes. Sin embargo, la tradicional resistencia norteamericana a una regulación más amplia puede generar problemas y hacer que se traten estas cuestiones dentro de regulaciones nacionales que no están necesariamente orientadas al uso de la IA.

Las regulaciones y el desarrollo de políticas han de incluir una perspectiva ética y de derechos humanos. La autorregulación puede evitar que poderes públicos y privados se excedan y utilicen la carencia de políticas de comunicación para intervenir en el espacio comunicativo. Los planteamientos para las nuevas políticas de comunicación deben tener en cuenta la multifactorialidad, reforzar sistemas de comunicación libres e independientes y encontrar un equilibrio entre la protección, la flexibilidad y la no intervención.

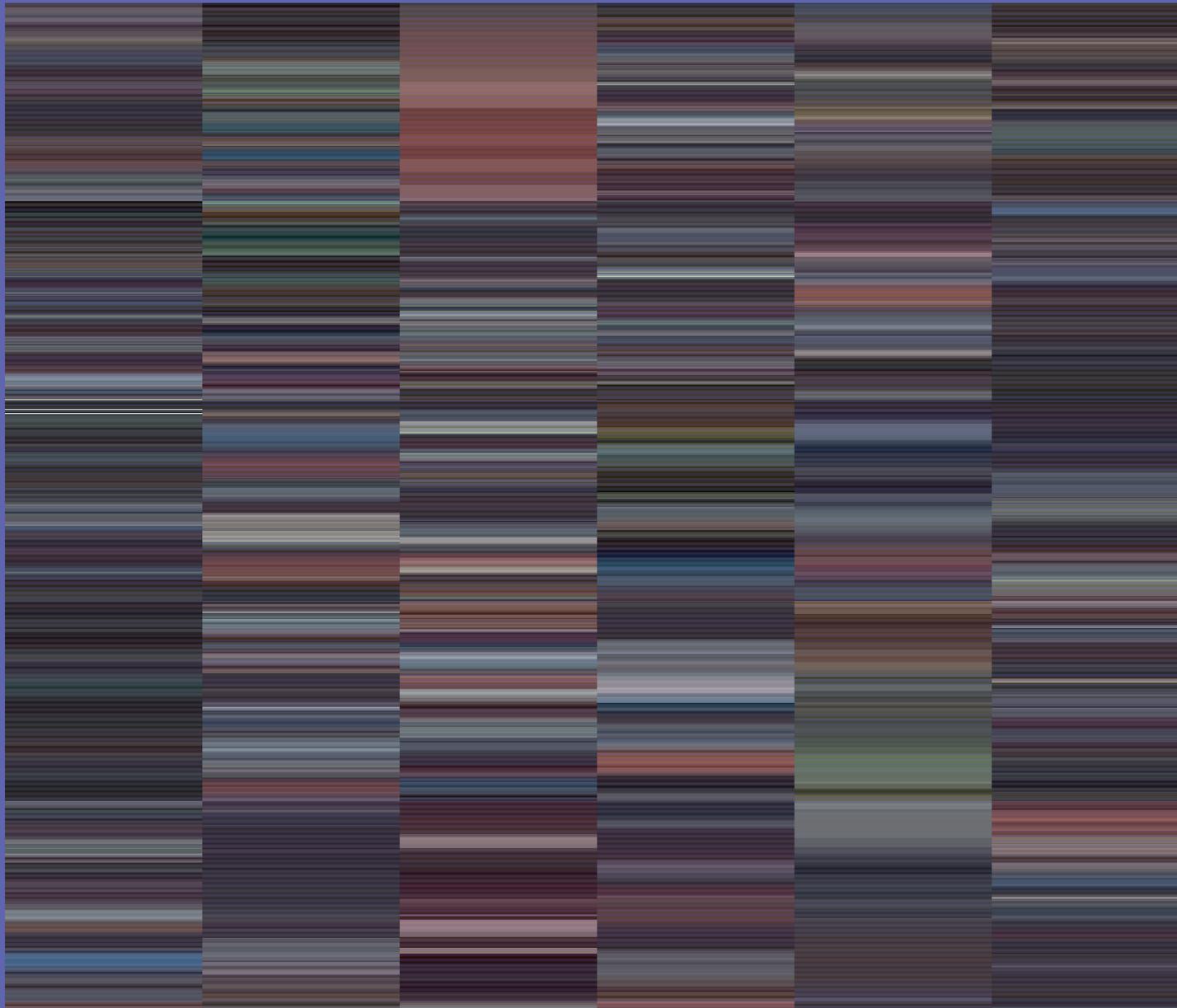
## Bibliografía

- Abdalá, María Belén, Santiago Lacroix Eussler y Santiago Soubie. 2019. “La política de la Inteligencia Artificial: sus usos en el sector público y sus implicancias regulatorias”, [bit.ly/3ZIO272](https://bit.ly/3ZIO272)
- Arroyo Amayuelas, Esther. 2021 “Configurar el futuro digital de Europa”. *RED Revista Electrónica de Direito* 2(25): 2-4. <https://bit.ly/43wyQWa>
- Beckett, Charlie. 2019. “New Powers, new responsibilities. A global survey of journalism and artificial intelligence”, [bit.ly/3oV5hhT](https://bit.ly/3oV5hhT)
- Belsunces, Andreu. 2022. Entrevista a Frank Pasquale. “Gobernar los algoritmos contra el hechizo tecnocrático”. *El Salto Diario*, 17 de octubre. <https://bit.ly/3qySIt2>
- Caramiaux, Baptiste. 2020. “The use of artificial intelligence in the cultural and creative sectors.” Concomitant expertise for INI report: research for CULT Committee”, [bit.ly/3sZhPq6](https://bit.ly/3sZhPq6)
- Comisión Europea. 2021. “Plan Coordinado sobre Inteligencia Artificial”, [bit.ly/3qCs0Qj](https://bit.ly/3qCs0Qj)
- Comisión Europea. 2021. “Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la unión”, [bit.ly/391CXCp](https://bit.ly/391CXCp)
- Comisión Europea. 2021. “High-level expert group on artificial intelligence”. 7 de junio. <https://bit.ly/43Nw2DI>
- Congress.gov. 2019. “Algorithmic Accountability Act of 2019”. 11 de abril de 2019. [bit.ly/3Rmi2hi](https://bit.ly/3Rmi2hi)
- Cotino Hueso, Lorenzo. 2019. “Ética en el diseño para el desarrollo de una inteligencia artificial, robótica y big data confiables y su utilidad desde el derecho”. *Revista Catalana de Dret Públic* 58: 29-48. <https://bit.ly/3CljMyt>
- Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías de la Comisión Europea. 2019. *Directrices éticas para una IA fiable*. Bruselas: Comisión Europea. [bit.ly/43PSBaV](https://bit.ly/43PSBaV)
- Erdélyi, Olivia Johanna, y Judy Goldsmith. 2018. “Regulating Artificial Intelligence: Proposal for a Global Solution”. Ponencia presentada en la *AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society (AIES '18)*, Nueva Orleans, Estados Unidos de América, 2-3 de febrero. doi/10.1145/3278721.3278731
- Flores Vivar, Jesús Miguel. 2019. “Inteligencia artificial y periodismo: diluyendo el impacto de la desinformación y las noticias falsas a través de los bots”. *Doxa Comunicación. Revista Interdisciplinaria De Estudios De Comunicación Y Ciencias Sociales* 29: 197-212. doi.org/10.31921/doxacom.n29a10
- Galli, Erica. 2021. “Información y sesgos algorítmicos en las noticias digitales”. En *Inteligencia Artificial y Sociedad, Núcleo IA+SIC, Inteligencia Artificial y Sociedad: Reflexiones desde la comunicación*, compilado por Lionel Brossi, Eugenia Rivieri y Ana María Castillo, 25-26. Universidad Nacional de Rosario. <https://bit.ly/3NkXS4F>

- García Blanco, Iban. 2020. “Informe sobre principios éticos aplicables a la inteligencia artificial, la robótica y otras tecnologías”, [bit.ly/3LsTzTO](https://bit.ly/3LsTzTO)
- García San José, Daniel. 2021. “Implicaciones jurídicas y bioéticas de la inteligencia artificial (IA). Especial consideración al marco normativo internacional”. *Cuadernos de Derecho Transnacional* 13(1): 255-276. <https://bit.ly/3Nm99lx>
- Gobierno de España. 2020. “ENIA. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial”, [bit.ly/3qvsKXn](https://bit.ly/3qvsKXn)
- Gobierno de España. 2021. “Carta de Derechos Digitales”, [bit.ly/3P6Y8FQ](https://bit.ly/3P6Y8FQ)
- Grau Creus, Mireia. 2002. “Introducción. El estudio de las políticas públicas. Enfoques y metodología de análisis”. En *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos*, editado por Mireia Grau y Araceli Mateos, 29-57. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Heaven, Will Douglas. 2021. “La gran semana contra la IA sesgada: la UE y EEUU empiezan a regular”. *MIT Technology Review*, 23 de abril. <https://bit.ly/3Nn5TWM>
- Heikkilä, Melissa. 2022. “A quick guide to the most important AI law you’ve never heard of”. *MIT Technology Review*, 13 de mayo. <https://bit.ly/3EJywIL>
- Hernández Prieto, Marina. 2015. “Políticas públicas de comunicación. Estudio comparativo de las legislaciones audiovisuales de Argentina y España”. Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca. <https://acortar.link/FpTYrF>
- Hernández Prieto, Marina, Ángel Badilla Matos y María de la Peña Pérez Alaejos. 2018. “Discusión y propuesta metodológica para el análisis comparado de legislaciones audiovisuales generales de carácter nacional”. *Intercom: Revista Brasileira de Ciências da Comunicação* 41: 51-70. doi.org/10.1590/1809-5844201833
- Izsak, Kincsö, Apolline Terrier, Stephan Kreutzer, Thorben Strähle, Conor Roche, Marta Moretto, Stig Yding Sorensen, Malene Hartung, Kristina Knaving, Marlene A. Johansson, Magnus Ericsson y David Tomchak. 2022. *Opportunities and challenges of artificial intelligence technologies for the cultural and creative sectors*. Bruselas, Comisión Europea. [bit.ly/3EK0Af2](https://bit.ly/3EK0Af2)
- Kerry, Cameron F. 2019. “Breaking down proposals for privacy legislation: How do they regulate?”. *Brookings*, 8 de marzo. <https://bit.ly/3rgqAvz>
- Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (BOE de 13 de julio <https://bit.ly/48Nk9kq>)
- Lieu, Ted. 2023. “I’m a Congressman Who Codes. A.I. Freaks Me Out”. *The New York Times*, 23 de enero. <https://bit.ly/3J4TEfe>
- López Oneto, Marcos. 2021. *Fundamentos para un derecho de la inteligencia artificial*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Manfredi Sánchez, Juan Luis, y María José Ufarte Ruiz. 2020. “Inteligencia Artificial y Periodismo - Artificial Intelligence and Journalism: Una Herramienta Contra La Desinformación”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 124: 49-72. doi.org/10.24241/rcai.2020.124.1.49
- Martín, María Antonia. 2003. “Políticas de comunicación en la España multimedia”. *Historia y comunicación social* 8: 187-205. <https://acortar.link/FpTYrF>

- Maslej, Nestor, Loredana Fattorini, Erik Brynjolfsson, John Etchemendy, Katrina Ligett, Terah Lyons, James Manyika, Helen Ngo, Juan Carlos Niebles, Vanessa Parli, Yoav Shoham, Russell Wald, Jack Clark y Raymond Perrault. 2023. “The AI Index 2023 Annual Report”. Technical Report. Stanford University CA. [bit.ly/3rkOOol](https://bit.ly/3rkOOol)
- Monti, Matteo. 2019. “Automated journalism and freedom of information: Ethical and juridical problems related to AI in the press field”. *Opinio Juris in Comparatione* 1. [bit.ly/3WWBJgu](https://bit.ly/3WWBJgu)
- Neuman, Nic. 2022. “Digital News Project. Journalism, Media, and Technology Trends and Predictions 2022”, <https://bit.ly/3MWNhvr>
- NSTC (National Science and Technology Committee on Technology). 2016. “Preparing for the future of Artificial Intelligence”, [bit.ly/48nviIo](https://bit.ly/48nviIo)
- OECD Legal Instruments. 2019. “Recommendation of the Council on Artificial Intelligence”. 8 de abril. [bit.ly/3J4zpy1](https://bit.ly/3J4zpy1)
- Parlamento Europeo. 2023. “Enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo el 14 de junio de 2023 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión”, [bit.ly/3PmOuxs](https://bit.ly/3PmOuxs)
- Pérez-Tornero, José Manuel, Cristina Pulido, Santiago Tejedor, Laura Cervi, Diana Sanjinés, Wei Zhang, Sally Tayie, José Juan Ruiz, Pere Vila, David Corral, Carmen Pérez, Esteban Crespo, Esteban Mayoral, Miguel Ángel Martín y Pedro Cánovas. 2020. “Detección de noticias a través de aplicaciones de inteligencia artificial: La inteligencia artificial aplicada a informativos 2019-2020”, [bit.ly/46ei7I7](https://bit.ly/46ei7I7)
- Roth, André Noël. 2014. “Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado”. En *Ensayos sobre políticas públicas*, editado por Jorge Iván Cuervo Restrepo, 137-160. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ruaro, Regina Linden, y Ludmila Camilo Catão Guimarães Reis. 2020. “Os Desafios Do Desenvolvimento ético Da Inteligência Artificial”. *Veritas (Porto Alegre)* 65(3): 1-14. [doi.org/10.15448/1984-6746.2020.3.38564](https://doi.org/10.15448/1984-6746.2020.3.38564)
- Salazar García, Idoia Ana. 2018. “Los Robots Y La Inteligencia Artificial. Nuevos Retos Del Periodismo”. *Doxa Comunicación. Revista Interdisciplinar de Estudios de Comunicación y Ciencias Sociales* 27: 295-315. [doi.org/10.31921/doxacom.n27a15](https://doi.org/10.31921/doxacom.n27a15)
- Tambini, Damian. 2021. “What the EU’s Media Freedom Act could mean for journalism in Europe”. *LSE Blog*, 16 septiembre. <https://bit.ly/3CkrgBV>
- Trejo Rodríguez, Luis Andrés. 2019. “Regulación de la inteligencia artificial en Estados Unidos de América y Reino Unido”. Tesis de Licenciatura en Derecho, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE México. <https://bit.ly/44Z7urE>
- Túñez-López, José-Miguel, César Fieiras-Ceide y Martín Vaz-Álvarez. 2021. “Impact of Artificial Intelligence on Journalism: Transformations in the Company, Products, Contents

- and Professional Profile”. *Communication & Society* 34(1): 177-193.  
<https://bit.ly/3ZYGsQ5>
- Tutt, Andrew. 2016. “An FDA for Algorithms”. *Administrative Law Review* 69: 83-123.  
<https://bit.ly/3M3Q2eJ>
- Ufarte Ruiz, María José, Luis Mauricio Calvo Rubio y Francisco José Murcia Verdú. 2021. “Los desafíos éticos del periodismo en la era de la inteligencia artificial”. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico* 27(2): 673-684. <https://bit.ly/3Rqcja8>
- Van Roy, Vincent, Fiammetta Rossetti, Karine Perset y Laura Galindo-Romero. 2021. *Estrategias nacionales sobre inteligencia artificial: una perspectiva europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. [bit.ly/3RrgH92](https://bit.ly/3RrgH92)
- Ventura Pocino, Patricia. 2021. “Algoritmos en las redacciones: retos y recomendaciones para dotar a la inteligencia artificial de los valores éticos del periodismo”, [bit.ly/3WWvIjM](https://bit.ly/3WWvIjM)



Misceláneo



doi.org/10.17141/urvio.37.2023.5949

# La declinación hegemónica estadounidense y la emergencia del multipolarismo: desafíos para Latinoamérica

## *The Decline of the Hegemonic Power of the United States and the Emergence of Multipolarism: Challenges for Latin America*

Fernando Estenssoro-Saavedra<sup>1</sup>

Recibido: 3 de abril de 2023

Aceptado: 11 de julio de 2023

Publicado: 30 de septiembre de 2023

### Resumen

En este artículo se expone el debate sobre la declinación del poder hegemónico de Estados Unidos en el orden mundial, asociado con la emergencia de un nuevo orden multipolar. Se lo relaciona con el debate sobre la vigencia de la división Norte-Sur tras el fin de la Guerra Fría, para reflexionar respecto a las complejidades que podría enfrentar América Latina en un nuevo orden multipolar. La metodología es el análisis histórico, basado en la revisión de fuentes primarias y secundarias. Se exponen diacrónicamente las etapas de un debate que inició en los años ochenta del siglo pasado y que continúa hasta el presente. Se concluye que la unidad regional es importante para enfrentar los desafíos del nuevo orden mundial emergente.

**Palabras clave:** América Latina; división Norte-Sur; Estados Unidos; multipolarismo, unipolarismo

### Abstract

This paper exposes the debate about the decline of the hegemonic power of the United States in the world order, associated with the emergence of a new multipolar order. It is related to the debate on the validity of the North-South division after the end of the Cold War, to make a reflection concerning the complexities that Latin America could face, in a new multipolar order. The methodology is the historical analysis based on a review of primary and secondary sources. The stages of a debate that began in the eighties of the last century and that continues to the present are diachronically exposed. It concludes that regional unity is important to face the challenges of the emerging new world order.

**Keywords:** Latin America; Multipolarism; North-South Division; Unipolarism; United States

<sup>1</sup> Universidad de Santiago de Chile, fernando.estenssoro@usach.cl, orcid.org/0001-6010-7115



## Introducción

El debate sobre la declinación de Estados Unidos como potencia hegemónica del sistema internacional, o “declinación estadounidense”, comenzó de manera relativamente sistemática en los Estudios Internacionales durante la década de los ochenta del siglo XX. Ha pasado por distintas etapas que, en sentido general, se pueden calificar como más pesimistas (los declinalistas-multipolaristas) o más optimistas (los unipolaristas), de acuerdo con la forma en que se han desarrollado los eventos históricos que han impactado en las relaciones de poder global desde esos años.

En la actualidad, las tesis declinalistas han cobrado nueva relevancia, repotenciando las clásicas discusiones teóricas relativas a las transiciones hegemónicas.<sup>2</sup> De manera creciente, se plantea que estamos atravesando por una etapa histórica que se define como interregno hegemónico, en la cual el “viejo” orden mundial hegemónico por Estados Unidos no termina de perecer y el nuevo orden no termina de nacer (Møller 2019; Babic 2020; Sanahuja 2022). Si aceptamos estas tesis, a quienes analizamos la situación de América Latina en las relaciones de poder mundial, nos surge la pregunta sobre los posibles desafíos de la región, ya sea durante el tiempo del interregno hegemónico o en un nuevo orden mundial (si es que se consolida).

Responder la pregunta y aportar al análisis de la situación de Latinoamérica frente al desarrollo y la evolución de las relaciones de poder global son los objetivos del presente artículo. La metodología empleada es propia de la historia de las ideas: consulta de fuentes primarias y secundarias. La exposición está organizada con una lógica diacrónica, con el fin de caracterizar históricamente las diferentes etapas por las que ha atravesado el debate hasta la actualidad. A partir de lo anterior, se reflexiona sobre la posible situación de América Latina en un nuevo orden mundial multipolar.

En primer lugar, se exponen las principales tesis que han caracterizado al debate sobre la declinación hegemónica de Estados Unidos y sus posibles consecuencias, desde los años ochenta del siglo pasado hasta el presente. En el acápite 1, se recogen las tesis de los años ochenta que iniciaron el debate. En el acápite 2, se expone el fortalecimiento del optimismo hegemónico unipolar tras el fin de la Guerra Fría. En el acápite 3, se estudia el paso del optimismo unipolarista a la preocupación multipolarista en los 2000. En el acápite 4, se exponen las tesis que señalan a los principales actores “desafiantes” del unipolarismo estadounidense, en este tiempo de interregno hegemónico en que nos encontraríamos. En el acápite 5, se analiza la evolución de la división Norte-Sur. Por último, se considera el peligro para América Latina de quedar situada en una suerte de “Sur absoluto” (o sea, subordinada y en permanente estado de “en vías de desarrollo”) dentro del nuevo orden mundial.

---

<sup>2</sup> Para una buena síntesis del debate teórico sobre las transiciones hegemónicas en el orden mundial, ver Herrera Santana (2017) y Morales Ruvalcaba (2018).

## Los inicios del debate sobre la declinación de la hegemonía de EE UU

En los años ochenta del siglo XX surgió un importante debate sobre el inicio de la declinación del poder hegemónico estadounidense, o sea, declinación de una hegemonía que comenzó tras el término de la Segunda Guerra Mundial y que le permitió dibujar e instalar un orden internacional liberal, entre otros aspectos.

El debate empezó con la obra de Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (1981), donde se advertía que desde “la década de 1970 y principios de la de 1980, una serie de acontecimientos dramáticos” indicaban “que las relaciones internacionales estaban atravesando un cambio significativo”, y “el sistema internacional relativamente estable que el mundo había conocido desde el final de la Segunda Guerra Mundial estaba entrando en un período de cambios políticos inciertos” (1). Esta situación se debía a que, si bien en 1945 “Estados Unidos se encontraba en la cúspide de la jerarquía internacional de poder y prestigio” y tenía un poder económico y militar supremo, lo que le había permitido dirigir y proporcionar “la base para un orden económico y político mundial”, para los años de 1980 “esta *Pax Americana* se encontraba en un estado de desorden” (231). El autor señalaba con preocupación que EE. UU. experimentaba los “síntomas clásicos de un poder en declive: (...) inflación desenfrenada, dificultades crónicas de balanza de pagos y altos impuestos” (232).

Pocos años después, Paul Kennedy (1988) reforzó esta idea en su obra *The Rise and Fall of the Great Power*, en la cual concluía que en Estados Unidos había comenzado un proceso de declinación de su poder hegemónico. Al igual que Gilpin, señalaba que las dificultades económicas, que se manifestaron desde los años 60, dejaban claro que la mega potencia estaba “perdiendo rápidamente parte relativa en la riqueza, la producción y el comercio mundiales, que había poseído en 1945” (674). Al igual que antiguas potencias desaparecidas, sufría los efectos de una “excesiva extensión imperial”, o sea, “la suma total de los intereses y obligaciones mundiales de Estados Unidos”, eran mucho mayores “que la capacidad del país para defenderlos todos simultáneamente”. Si bien tendría resultados positivos a corto plazo, a largo plazo significaría un serio declive de poder, dado que se vería obligado a dedicar, de manera creciente, parte significativa de su renta nacional a temas defensivo-militares. Como consecuencia, reduciría progresivamente la porción de la renta nacional dedicada a la actividad productiva (801 y 836). Kennedy señalaba que, en términos de poder económico, para los años 1980 ya existía un mundo multipolar y, a largo plazo, esto podría dar origen a un mundo multipolar en plena forma (económico y militar), donde la hegemonía de Estados Unidos podría ser reemplazada por otra mega potencia.

Reforzaban estas ideas el gran crecimiento económico de Japón. Se consideraba que, si Japón se transformaba en la primera potencia económica mundial, la declinación hegemónica estadounidense sería inevitable, con la consecuente inestabilidad del sistema internacional. Al respecto, Chalmers Johnson (1989) planteó que, de 1968 en lo adelante, Estados Unidos mostraba un déficit comercial con Japón, y que “en el espacio de sólo diez años el

superávit comercial total de Japón” había crecido “de \$17 mil millones a \$ 92 mil millones” de dólares (126). Señalaba una serie de estudios japoneses sobre la estabilidad hegemónica global, en los que se advertía que el “surgimiento de Japón como potencia económica importante” llevaría a “que la estructura de las relaciones internacionales experimentaría un cambio decisivo” (127). Para evitar una guerra hegemónica entre Japón y Estados Unidos, Johnson proponía que era necesario implementar una “hegemonía conjunta” como “única alternativa viable para Japón y EE.UU.” (131).

Estas tesis sobre la declinación de la hegemonía estadounidense encontraron importantes críticas y adversarios, iniciándose así un debate que continúa hasta el presente. Entre los primeros críticos figuraron dos “destacados académicos del *establishment*: los profesores de Harvard, Samuel P. Huntington y Joseph S. Nye, Jr., quienes llegaron “a etiquetar a Kennedy y a los demás como ‘declinalistas’”. Con ello querían decir que “eran defensores del declive de Estados Unidos más que analistas desapasionados de lo que consideraban tendencias preocupantes en la trayectoria de Estados Unidos como gran potencia” (Layne 2012, 207).

## Fin de la Guerra Fría y fortalecimiento del optimismo hegemónico unipolar

Con el fin de la Guerra Fría, tras la caída del Muro de Berlín (1989) y la desaparición de la Unión Soviética (1991), las tesis sobre la declinación del poder hegemónico estadounidense perdieron fuerza, debido al optimismo con que inundó, tanto a la academia especializada, como al *establishment* del poder estadounidense, la creencia de que se proyectaba una larga e incuestionada era de poder unipolar para dicho país.

Al respecto, el artículo de Charles Krauthammer, *The Unipolar Moment* (1990-91) marcó la tendencia. Criticaba las tesis que planteaban “que el viejo mundo bipolar engendraría un mundo multipolar con poder disperso a nuevos centros en Japón, Alemania (y/o ‘Europa’), China y una Unión Soviética/Rusia disminuida” (23). Por el contrario, sostenía que, el nuevo orden que se inauguraba era claramente unipolar. El autor señalaba que el “centro del poder mundial es la superpotencia indiscutida, Estados Unidos, a la que asisten sus aliados occidentales (...). La característica más llamativa del mundo posterior a la Guerra Fría es su unipolaridad” (24). Si bien no descartaba que en el futuro surgiese algún tipo de orden multipolar, en su opinión lo que iniciaba con el fin de la Guerra Fría era “un momento unipolar”, donde Estados Unidos seguiría siendo la potencia hegemónica indiscutible (24).

Este optimismo también se reflejó en *best sellers* tales como *El Fin de la Historia y el último hombre* y en la creencia de que la perspectiva liberal occidental, tanto política como económica, terminaría abarcando al mundo entero (Fukuyama 1992). O sea, primaba la idea de que el mundo se vería beneficiado por la globalización del orden internacional liberal bajo la dirección estadounidense. Por ejemplo, Henry Kissinger declaraba que “la globalización es el

nuevo término para la hegemonía americana” y, por su parte, Renato Ruggiero, director general de la Organización Mundial de Comercio, en 1995 señalaba que “con la desaparición del comunismo, el mundo se reuniría progresivamente en un único mercado común; que habría una sola moneda, el dólar, y se eliminarían para siempre las guerras” (como se citó en Savio 2021, 174 y 177). También el Pentágono compartía el optimismo unipolarista. En 1992, afirmaba que era necesario “preservar las ventajas que la naciente unipolaridad generaba para la seguridad y prosperidad de Estados Unidos y sus principales aliados” y, por lo tanto, el momento unipolar inaugurado tras el fin de la Guerra Fría, no debía ser visto como una situación pasajera o de transición hacia un futuro orden multipolar, sino como un ordenamiento internacional que tenía la potencialidad de “una duración a largo plazo y se sustentaba en estrategias implícitas y explícitas de Estados Unidos, así como en las limitaciones de los Estados aspirantes a la cima del poder mundial” (Calle y DerGhoukassian, 2003, 67). Tal optimismo se reflejaba aún diez años más tarde cuando, tras los atentados a las Torres Gemelas del 11 de septiembre de 2001, el presidente George Bush, quien se apoyó en teóricos neoconservadores agrupados en el Proyecto para el Nuevo Siglo Americano, lanzó su doctrina de “guerras preventivas” en la lucha antiterrorista. Ello implicaba una estrategia de política internacional marcadamente unilateral (Calle y DerGhoukassian 2003; López 2005).

Pese a este predominante optimismo unipolarista, las tesis declinalistas no desaparecieron totalmente del debate del *mainstream*. Algunos académicos como Christopher Layne y Kenneth Waltz, en sintonía con las tesis de Gilpin y Kennedy en la década anterior, insistían en que la declinación económica de Estados Unidos era innegable, y que un orden multipolar surgiría mucho antes de lo que opinaban los unipolaristas. Según Layne (1993, 7), el “momento unipolar” estadounidense sería más bien breve y había que entenderlo como “un interludio geopolítico que dará paso a la multipolaridad entre 2000 y 2010”. Waltz (1993, 71) argumentaba que, si bien “durante algunos años por venir (...) Estados Unidos será el país líder económica y militarmente”, estaba emergiendo un orden multipolar que, en un plazo no muy lejano (de 10 a 20 años), reemplazaría la unipolaridad estadounidense, debido al crecimiento económico de gran potencia que mostraban países como Japón y Alemania, sin descartar que China terminaría sumándose a este selecto club. Por lo tanto, Estados Unidos tendría “que aprender un papel que nunca había desempeñado: coexistir e interactuar con otras grandes potencias” en igualdad de condiciones (64, 66 y 72).

Layne y Waltz fueron rápidamente etiquetados por sus críticos como “pesimistas unipolares”, dado que, además de afirmar que la declinación económica de la mega potencia del norte llevaba al nacimiento de un nuevo orden multipolar, “también cuestionaron la sabiduría de hacer de la preservación del dominio estadounidense en un mundo unipolar el objetivo principal de la gran estrategia de Estados Unidos después de la Guerra Fría” (Layne 2012, 204).

## Los 2000: del optimismo unipolarista a la preocupación multipolarista

En la medida en que el siglo XXI avanzaba, el optimismo unipolarista se fue transformando en un creciente pesimismo declinalista. Nuevamente estaba motivado por el imparable aumento de la deuda nacional estadounidense, su creciente deterioro social interno, y fenómenos externos tales como el acelerado crecimiento económico de China.

Se ha planteado que no solo es sorprendente lo rápido que terminó el llamado momento unipolar, “sino también lo rápido que surgió un consenso sobre un inevitable e irreversible cambio de poder lejos de Estados Unidos y Occidente” (Serfaty 2011, 7). Incluso Zbigniew Brzezinski (2013, 46), crítico de las tesis que señalaban como irreversible la declinación estadounidense, reconoce que la potencia del Norte se veía acosada por “serios desafíos operativos: una deuda nacional masiva y creciente, una desigualdad social cada vez mayor, una cultura cornucopia que adora el materialismo, un sistema financiero dado a la especulación codiciosa y un sistema político polarizado”. También que, si no implementaba las correcciones necesarias, estos problemas podían condenar a ese país al mismo destino histórico de otras potencias hegemónicas que desaparecieron, como Roma en el siglo V d.c. y Gran Bretaña en el siglo XX.

Una coyuntura que de manera particular estimuló este pesimismo declinalista fue la crisis económica *subprime* de 2008. Aquí quedó claro que Estados Unidos y sus socios del G-7 por sí solos no podrían salvar el orden capitalista económico liberal, por lo cual debieron recurrir al auxilio del G-20.<sup>3</sup>

Como señala Layne (2012, 203), hasta los “presagios de la Gran Recesión en el otoño de 2007, la mayoría de los académicos de estudios de seguridad estadounidenses creían que la unipolaridad y, forzosamente, la hegemonía estadounidense serían características perdurables de la política internacional en el futuro lejano”. Sin embargo, esta crisis estimuló la superación de las tesis unipolaristas “por las premoniciones de la decadencia y la transformación geopolítica de Estados Unidos”, dado que “puso de relieve el desplazamiento de la riqueza y el poder mundiales de Occidente a Oriente, una tendencia ilustrada por el impresionante ascenso rápido de China al estatus de gran potencia”. Igualmente planteó “dudas sobre la solidez de los fundamentos económicos y financieros de la primacía de Estados Unidos”.

En la segunda década de los 2000 aumentó el debate sobre las características que asumía un orden mundial que había comenzado a transitar desde un orden unipolar a otro con crecientes rasgos de multipolaridad, y que no necesariamente iba a ser controlado por EE.UU.

---

3 El Grupo de los 7 o G-7 se creó en la década del setenta del siglo XX, conformado por “Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Canadá, Francia, Alemania e Italia” con el fin de ejercer un “poder de bloque en todas las negociaciones en las convenciones internacionales organizadas por la Organización de las Naciones Unidas y otros organismos multilaterales como la OMC”. Por su parte, el G-20 se creó en 1999 como “respuesta de las hegemonías del Norte, para calmar la presión de las relaciones internacionales y adoptar una política exterior que facilite el tránsito de un orden unipolar a un orden multipolar”, incluyó a los países del G-7 más Rusia, a los que se sumaron “Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía. El miembro número 20 es la Unión Europea” (Falconi 2014, 88,89).

y sus aliados occidentales (Haass 2008; Zakaria 2008; 2011; Barma et. al 2009; Schweller y Pu 2011; Serfaty 2011; Acharya 2014; 2017; Ikenberry 2018; Lieber 2020). Como bien se ha señalado,

en la última década, una pléthora de libros y artículos han alimentado los debates sobre el declive del poder estadounidense y su propuesta de corolario: la transición del poder mundial de Occidente a Oriente (...) Tras haberse esforzado por ayudar a construir un orden internacional liberal, que aportó estabilidad y crecimiento durante más de 70 años, los aliados de Estados Unidos deben enfrentarse ahora a la posibilidad de que el poder hegemónico de Estados Unidos disminuya (Massie y Paquin 2020, 14).

En otros aspectos, el debate se refiere a cómo caracterizar este orden mundial emergente. Randall y Pu (2011, 42) señalan que “si se avecina una gran transformación (...) se trata de una transformación estructural de la unipolaridad a la multipolaridad”. Haass (2008) prefiere hablar de un orden “no polar” en vez de multipolar, en el sentido de que un orden multipolar implica “varios polos o concentraciones diferenciadas de poder”. Sin embargo, el mundo de la globalización difiere “de manera fundamental de uno de multipolaridad clásica”, debido a que existen “muchos más centros de poder, y muchos de estos polos no son Estados-nación” (44,45). Zakaria (2008 y 2011) define este nuevo orden multipolar como un mundo pos americano donde el poder será más difuso debido al nacimiento de nuevas potencias como China e India, entre otras. Si bien Estados Unidos seguiría siendo uno de los principales poderes, ya no sería el único súper poder sin contestación. Acharya (2014; 2017) argumenta que más que un nuevo orden multipolar, el nuevo orden global sería múltiple o multiplex y pos liberal. En este convivirían elementos del orden liberal –liderado por Estados Unidos– con múltiples órdenes internacionales transversales no liberales. Por lo tanto, el orden hegemónico liberal, u orden mundial estadounidense, estaba en declinación. En contradicción parcial con Acharya, Ikenberry (2018, 8) afirma que, si bien el orden internacional estaba en transición hacia algún tipo de orden post-estadounidense y post-occidental, no necesariamente desaparecerá el orden liberal instalado hace más de 70 años por Estados Unidos. Plantea que “a pesar de sus problemas, el internacionalismo liberal aún tiene futuro. La organización hegemónica estadounidense del orden liberal se está debilitando, pero las ideas organizativas más generales y los impulsos del internacionalismo liberal están muy arraigados en la política mundial”.

Otros analistas como Barma et al. (2009) hablan de un mundo sin Occidente para caracterizar el surgimiento de un orden internacional alternativo al occidental, dirigido por China y otras potencias emergentes. Estas, en la medida que se hacían más poderosas, comenzaban a crear sus propias instituciones internacionales (por ejemplo, la Organización de Cooperación de Shanghai). Se trata de “un orden internacional alternativo al orden predominante” occidental, “construido sobre la densidad dinámica de los flujos transaccionales dentro de su propia esfera” (528 y 541). Serfaty (2011, 7 y 8), algo más conciliador, plantea que, en “el siglo XXI, el mundo pos occidental, en caso de que se confirme, no tiene por qué surgir sobre el declive de las potencias occidentales, incluido Estados Unidos, sino sobre el ascenso de todos los demás”.

Los analistas podrán discrepar respecto de algunos rasgos específicos de un orden multipolar en formación, pero coincidirán en que este nuevo orden será producto de la declinación relativa (no absoluta) de Estados Unidos como potencia hegemónica, sobre todo “debido al ascenso de China” (Massie y Paquin 2020, 15). Las ideas declinalistas también se expresarán en las instituciones ligadas a la seguridad y defensa estadounidense. Por ejemplo, señalan Dabat y Leal (2019, 103) que en la publicación *Global Trends*, de 2012, perteneciente al *National Intelligence Council*, del gobierno de EE.UU., se planteó que “para 2030 el avance de China, más el debilitamiento de EUA, llevarán al mundo hacia el fin de la hegemonía absoluta de EUA y hacia el advenimiento de un mundo multipolar”.

### Interregno hegemónico: los principales actores “desafiantes” de la unipolaridad estadounidense

En la segunda década de los 2000 se hace cada vez más relevante el debate sobre la declinación estadounidense, con la percepción de que el ciclo hegemónico de la potencia del norte, que se inició tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, estaría llegando a su fin. Ello ha llevado a plantear la idea de que estaríamos atravesando por un interregno hegemónico, o sea, un periodo de tiempo dentro del orden mundial que se caracteriza por la “ausencia de hegemonía” (Morales 2018). Los autores que han desarrollado este concepto se basan en la idea de Antonio Gramsci de que en las crisis de hegemonía (especialmente, hegemonía política o de autoridad) lo viejo y declinante no termina de perecer, y lo nuevo o ascendente no termina de nacer: “la crisis consiste precisamente en que lo viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer, en este interregno aparecen una gran variedad de síntomas mórbidos” (como se citó en Møller 2019, 337). De ahí que el interregno hegemónico se trataría de un periodo de tiempo, relativamente largo, caótico y confuso, en el cual no hay una falta total de orden en el sistema internacional, sino un sistema semiordenado. En este interregno existe una importante tensión entre el orden hegemónico que declina y los nuevos poderes que lo desafían, si bien aún no ha surgido un sistema hegemónico tal que reemplace al declinante (Møller 2019; Babic 2020; Sanahuja 2022; Baroud y Rubeo 2022).

Dos serían los fenómenos principales que desafiarían al poder hegemónico estadounidense declinante: a) la aparición de las llamadas potencias emergentes, encabezadas por China, y b) el desplazamiento del poder económico global del Atlántico al Indo-Pacífico, o de Occidente a Oriente.

#### a) *Las potencias emergentes y los BRICS*

El concepto de “potencias emergentes”, si bien es algo vago, se utiliza para describir a “países que se cree que están en proceso de aumentar su poder económico (y político) más rápido que el resto”. Además, “generalmente necesitan ser grandes (tanto en extensión geográfica

como en población, aunque no siempre, como en el caso de Japón) y con mayor pobreza per cápita que los países industrializados” (Stuenkel 2020). Arquetipo de potencias emergentes serán los denominados BRIC,<sup>4</sup> que pasaron, de ser considerados mercados emergentes, a ser potencias emergentes tras la crisis mundial *subprime* de 2008. Ello implicó un paradigmático cambio de percepción respecto de la capacidad de Estados Unidos y Occidente para liderar la economía global. Joseph Nye (2010), importante crítico de las tesis declinalistas, señaló que muchos analistas interpretaron “la crisis financiera mundial de 2008 como el inicio del declive estadounidense” (2). Se considera que esta crisis abrió “un espacio para que las potencias emergentes del Sur global” comenzaran a desempeñar “un papel cada vez más activo en la reforma de la gobernanza política y económica mundial, hasta el punto de que un ‘cambio de régimen’ en la gobernanza” pasó a ser “ahora al menos una posibilidad clara” (Grey y Murphy 2013, 184). Más aún, “provocó un cambio dramático en las percepciones de Beijing sobre el equilibrio de poder internacional”, dado que China comenzó a ver “a Estados Unidos en declive y, al mismo tiempo (...), a sí misma como una gran potencia” (Layne 2012, 205).

El desastre económico global que significó esta crisis llevó a los BRIC, en 2009, a constituirse como grupo específico para influir en la política económica mundial. En 2011 incorporaron a Sudáfrica y pasaron a conocerse como BRICS. Desde su conformación, comenzaron a realizar reuniones cumbres anuales que generaron diversas áreas de cooperación y diálogo, y llevaron a “definir acciones para promover cambios económicos e institucionales internacionales que (...) apoyen un desarrollo global igualitario”, así como un “mundo multipolar y justo”, junto con la necesaria “reforma integral de las Naciones Unidas”, entre otros aspectos (Cabello, Ortiz y Soza 2021, 139, 140 y 147). En 2014, fundaron el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, con un capital inicial autorizado de \$ 100 mil millones USD y anunciaron la gestación de un grupo de reserva de divisas como alternativa al Fondo Monetario Internacional (FMI) (Nehru 2014). En 2015, por iniciativa China, se fundó el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), el más reciente banco multilateral de desarrollo, considerado una alternativa al BM y al FMI para la región Asia-Pacífico (Jensana 2020).

Se afirma que los BRICS, con China a la cabeza, se han transformado en los arquetipos de las denominadas potencias emergentes contemporáneas (Pelfini, Fulquet y Bidaseca 2015; Cabello, Ortiz y Soza 2021) que estarían “desafiando cada vez más el dominio occidental”, al generar una situación donde “la legitimidad de las reglas y roles de liderazgo de la gobernanza global está en disputa” (Stephen 2017, 483). Tal desafío se estaría acentuando, si consideramos que en la cumbre de agosto de 2023 anunciaron que, en 2024, incorporarían a seis nuevos socios: Argentina, Arabia Saudí, Egipto, Etiopía, Emiratos Árabes Unidos e Irán (Puig 2023).

---

<sup>4</sup> BRIC es el acrónimo de Brasil, Rusia, India y China. Fue el economista Jim O’Neill quien acuñó el término en 2001 para designar a estos cuatro países como los mercados emergentes.

## *b) Asia, el nuevo motor económico del mundo*

El otro fenómeno que estaría desafiando a la hegemonía estadounidense (y por defecto, occidental) radica en que Asia está transformándose en el mayor y más dinámico polo económico del planeta. Según Brzezinski (2013), la obligada decisión de Estados Unidos y sus aliados del G-8 (el G-7 más Rusia) de recurrir al G-20 para superar la crisis *subprime* de 2008, hizo “evidente una nueva realidad geopolítica: el consiguiente cambio en el centro de gravedad del poder global y del dinamismo económico del Atlántico hacia el Pacífico, del Oeste hacia el Este” (15).

Existen varios informes que avalan este fenómeno. En 2009 se publicó un interesante estudio que pronosticaba que, en las próximas décadas, sería incontestable la primacía de la economía asiática frente a la del resto del mundo. Se comparó a las mayores economías del mundo occidental agrupadas en la OCDE, o sea, los “países en el centro del orden internacional liberal”, con las 29 mayores economías del mundo no OCDE, a las que identificaban como “los países en juego” (Argelia, Argentina, Bangladesh, Brasil, Chile, China, Colombia, Egipto, India, Indonesia, Irán, Israel, Kazajstán, Malasia, Marruecos, Nigeria, Pakistán, Perú, Filipinas, Rusia, Arabia Saudita, Singapur, Sudáfrica, Siria, Tailandia, Ucrania, Uzbekistán, Venezuela y Vietnam). Estos “con su creciente poderío colectivo, son las nuevas potencias emergentes” (Barma et al. 2009, 529). De los 29 países en juego, 16 eran asiáticos, más Rusia que se puede definir como euro-asiático. “China y la India son las dos potencias emergentes más importantes”, ya que “capturan una porción cada vez mayor del comercio de los países en juego” (Barma et al. 2009, 532). En 2011, el *Asian Development Bank* calculó que el PIB de Asia subiría de 17 trillones de dólares, en 2010, a 174 trillones, en 2050. Ello equivaldría al 50% del PIB mundial, cifra similar a su parte de la población mundial. Este crecimiento estaría liderado por siete economías principales. Dos de ellas, Japón y Corea del Sur, ya eran desarrolladas en 2010, y cinco: China, Indonesia, Tailandia y Malasia se catalogaban como economías de rápido crecimiento. Entre 2010 y 2050, “estas siete economías representarían hasta el 91% del crecimiento del PIB total en Asia, y casi el 53 % del crecimiento del PIB mundial. Por lo tanto, serán los motores no solo de la economía de Asia, sino también de la mundial” (*Asian Development Bank* 2011, 1, 2 y 31).

El Banco Mundial (BM), al comparar la evolución de los datos económicos a nivel de continentes, señaló que, si bien en el año 2010 el PIB de todo el continente americano y el Caribe representaba el 33% del PIB global, y el de Asia el 28,7%, once años más tarde el PIB de Asia representó el 36,2 % del PIB mundial, lo que relegó al continente americano al segundo lugar, con el 31,8% del PIB global (Banco Mundial 2021a; 2021b). Según estimación del *World Economic Forum*, en 2030 Asia representará el 60% del crecimiento económico mundial, y será el mayor mercado de consumo, al contener a la clase media más numerosa del planeta (Yendamuri e Ingilizian 2020).

El *establishment* de seguridad y poder estratégico de Estados Unidos también es consciente de que el centro de gravedad del poder económico mundial se está desplazando al Asia.

Ello representa una amenaza seria para la hegemonía atlántico-anglo-occidental, con más de 200 años de existencia (los británicos desde el siglo XIX hasta inicios del XX y Estados Unidos, de la segunda mitad del siglo XX en lo adelante). Según un informe del *National Bureau of Asian Research* (NBR), ya en 2010 se señalaba que

el poder en el sistema internacional continúa pasando a Asia desde Occidente, impulsado por el crecimiento superior de las principales economías de Asia (...) El crecimiento económico ha permitido a los estados asiáticos invertir más en capacidades militares modernas, lo que podría amenazar la hegemonía estadounidense y la estabilidad regional (Tellis 2010, 2).

## Evolución de la división Norte-Sur

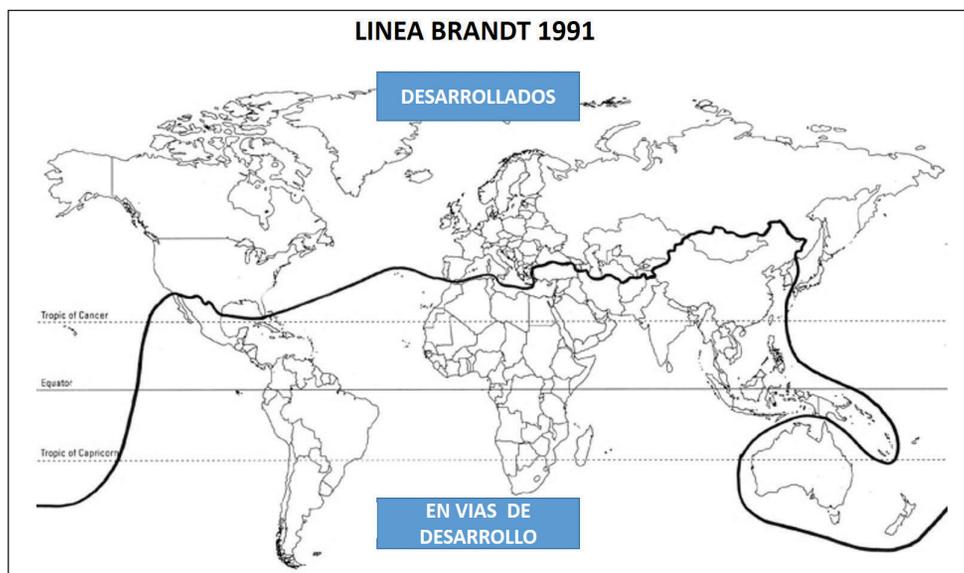
Una de las consecuencias del fin de la Guerra Fría, con la llegada de la globalización y el surgimiento de potencias emergentes, será el debate sobre la pertinencia de seguir utilizando las categorías de jerarquización del poder en el orden mundial, comúnmente utilizadas durante la Guerra Fría: Primer Mundo (países capitalistas desarrollados), Segundo Mundo (países comunistas industrializados) y Tercer Mundo (países subdesarrollados); así como la división Norte-Sur. Barry Buzan (1991, 432) tempranamente señaló que

un problema inmediato es que muchos de los términos en los que normalmente se plantearía un debate de este tipo han quedado obsoletos (...) el término 'Tercer Mundo' ha perdido casi todo su contenido. En ausencia de un Segundo Mundo, ahora que el sistema comunista se ha desintegrado en gran medida, ¿cómo puede haber un Tercero? (...) ¿Qué significa 'Occidente' cuando incluye a Japón y Australia, o 'Norte' cuando incluye a Albania, Rumanía y la Unión Soviética, o 'Sur' cuando incluye a Corea y excluye a Australia?

Si bien podríamos concordar con Buzan en que la división del mundo en tres estamentos ha perdido todo sentido, tenemos que señalar que la división Norte-Sur se ha mantenido vigente. Cabe recordar que, durante la Guerra Fría, los países subdesarrollados (o en vías de desarrollo) enfatizaron la división Norte-Sur, con el fin de salirse de la lógica del conflicto dominante entre el bloque capitalista y el bloque comunista, o el conflicto Este-Oeste y su categorización entre Primer, Segundo y Tercer Mundo. Tenían como objetivo relevar la urgencia de superar el subdesarrollo que caracterizaba a sus sociedades, las cuales representaban a la gran mayoría de la humanidad. A mediados de la década de 1970 surgió el Diálogo Norte-Sur en la Organización de Naciones Unidas (ONU), con el fin de contestar a las demandas del mundo subdesarrollado de crear un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) que respondiera mejor a sus necesidades. En 1977, el canciller alemán Willy Brandt encabezó una comisión destinada a proponer un Nuevo Orden Internacional para superar las tensiones entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado. Tres años después, en 1980, se publicó el informe de la Comisión Brandt, Diálogo Norte-Sur, e igualmente se popularizó

la “Línea Brandt” (mapa 1), que dividía al mundo entre países desarrollados y subdesarrollados, o en vías de desarrollo, donde la República Popular China, debido a su bajo PIB per cápita, quedaba en el mundo no desarrollado (Informe de la Comisión Brandt 1981).

Mapa 1. Línea Brandt 1980-1991



Fuente: elaboración propia.

Dado que, tras el fin de la Guerra Fría, la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados no desapareció, se siguió utilizando la distinción Norte-Sur. Además, se hizo común hablar de Norte global y Sur global en los análisis de poder. Como dice Therien (1999, 722), a pesar de que “la brecha entre los países ricos y pobres ya no tiene la resonancia que alguna vez tuvo. Sin duda, la división entre el Norte y el Sur sigue siendo un área de reflexión en las relaciones internacionales”. Y esto ocurre, como bien explica Falconí (2014, 89), porque “tanto la política como la economía de las naciones más fuertes del planeta imponen las reglas del juego en las relaciones mundiales”.

La “idea de ‘Sur’ se construyó esencialmente por oposición al Norte y por diferenciación al conflicto Este Oeste. Desaparecido este último, se reafirma la definición por oposición al primero” (Kern y Weisstaub 2011, 87). O sea, su vigencia “responde a consideraciones de poder y percepción y no de geografía (...) la división Norte-Sur refleja la distribución de poder en el sistema internacional” (Del Prado 1998, 23). El Norte ha servido, principalmente, para caracterizar a la hegemonía que estableció Estados Unidos, secundado por sus más estrechos aliados (G-7) desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, y el Sur, para identificar a

los Estados subdesarrollados y con una inserción subalterna en el sistema internacional (Del Prado 1998; Kern y Weisstaub 2011).

Sin embargo, son evidentes los enormes cambios que, en las últimas dos décadas, vienen ocurriendo en el poder económico que, ineluctablemente, implica cambios en el poder político y desplazamientos de la Línea Brandt. Por estas razones, se plantea que “China ya no es un país subdesarrollado periférico, sino que comienza a rivalizar con Estados Unidos. India se está poniendo al día rápidamente. (...) Además, se espera que el crecimiento en las economías emergentes siga siendo más fuerte que en los países de altos ingresos” (Stephen 2017, 486, 487). Por lo tanto, si bien esta división aún es útil para diferenciar las relaciones de poder entre Estados ricos y pobres, también es bastante acertado afirmar que “los parámetros del debate entre el Norte y el Sur han cambiado radicalmente” (Therien 1999, 723). Y, todo indica que esta tendencia se acentuará aún más en las próximas dos décadas.

### El núcleo de poder del nuevo orden multipolar y el peligro de América Latina de transformarse en un “Sur absoluto”

Las proyecciones respecto del crecimiento de Asia señalan que, para mediados de siglo, este continente se habrá transformado (sino todo, al menos una parte significativa de él) en uno de los mayores polos de desarrollo económico, industrial y tecnológico del mundo, a la par de, o incluso superior, Europa y América del Norte (EE.UU. y Canadá). Por lo tanto, también habrá aumentado enormemente su poder real en la arena política internacional, en donde se proyecta que China e India podrían ser parte del nuevo núcleo de poder de un orden multipolar.

Si intentamos un breve ejercicio prospectivo para tratar de identificar a los posibles Estados que constituirían los principales mega poderes del nuevo orden multipolar, podemos recordar la opinión de Kissinger (2017) cuando, al vaticinar la evolución del orden mundial en el siglo XXI, señaló que “el relativo poderío militar de Estados Unidos declinará paulatinamente” y que el sistema internacional se caracterizará por un multipolarismo similar al equilibrio europeo del siglo XIX, en donde el orden será determinado por “al menos seis grandes potencias -los Estados Unidos, Europa, China, Japón, Rusia y probablemente la India-” (17,18). También, Brzezinski (2013, 23) señaló que, a pesar de todo lo impreciso que resultaba proyectar cuales serían las mega potencias que compartirían el poder global en el siglo XXI, a parte de Estados Unidos y China, cualquier lista debería “incluir a Rusia, Japón e India, así como a los líderes informales de la UE: Gran Bretaña, Alemania y Francia”. Por último, podemos tomar la definición de Jordi Palou (1993, 10) cuando señala que los rasgos que definen a una superpotencia en el orden mundial son: “disponibilidad para intervenir en cualquier parte del mundo, riqueza material, territorio de dimensiones continentales, recursos humanos considerables y alto nivel de desarrollo tecnológico”, además de una “capacidad de respuesta a un ataque nuclear masivo; es decir, la amplitud de su arsenal nuclear”.

Si tomamos las proyecciones de Kissinger y Brzezinski y las cruzamos con la definición de Palou para caracterizar a una súper potencia, nos aparecen inmediatamente cinco grandes candidatos a sentarse a la mesa principal del poder multipolar en un futuro relativamente cercano: Estados Unidos, China, Unión Europea (incluimos al Reino Unido), India y Rusia. Por tanto, la conclusión evidente de este ejercicio es que las cinco súper potencias que integrarían el núcleo principal de poder en un futuro orden multipolar están localizadas en el hemisferio norte del planeta.

Si América Latina y África, que no aparecen en el ejercicio anterior, mantienen su actual situación económica, o sea, siguen sustentando su crecimiento en la exportación de recursos naturales y productos de bajísimo valor agregado, evidentemente continuarán con su calidad actual de integrantes del Sur, solo que ahora sin Asia, que habrá pasado al mundo desarrollado. Esto implicaría un radical desplazamiento de la Línea Brandt en un sentido que va del Noreste al Suroeste, en donde América Latina y África se habrían transformado en una suerte de “Sur absoluto” (mapa 2). O sea, serán regiones en permanente estado de subdesarrollo o “en vías de desarrollo”, además de periféricas y subordinadas a los nuevos mega poderes que serán el núcleo del orden multipolar.

Mapa 2. Hipótesis del Sur absoluto



Fuente: elaboración propia.

## Conclusiones

Si estas proyecciones se verifican, del actual interregno hegemónico pasaríamos, en un futuro relativamente cercano, a un nuevo orden hegemónico multipolar cuyo núcleo de poder estaría constituido por cinco súper potencias, ubicadas todas en el norte geográfico y con características de Estados-continente por sus dimensiones: dos asiáticas (China e India), dos occidentales (Europa y Estados Unidos) y una euroasiática (Rusia). La Línea Brandt, con su división Norte-Sur, también se habría modificado radicalmente, dejando a América Latina y a África en el “Sur absoluto” del nuevo orden mundial. En esta nueva realidad, ¿qué capacidad de negociación tendría, o cómo podría defender sus legítimos intereses, un país de nuestra región, de manera aislada, con las complejidades de un orden multipolar como el que se proyecta, donde cada mega potencia –nueva o tradicional-, sedienta de recursos naturales para alimentar a sus complejos tecno-industriales y a una población de creciente poder adquisitivo, probablemente buscará asegurar sus áreas de influencia por todos los medios posibles?

Todo indica que, de mantenerse las tendencias descritas, lo más prudente para América Latina sería dar pasos acelerados en su integración, única manera de aumentar su capacidad relativa de negociación, así como de aumentar sus posibilidades para salir de la muy prolongada condición de “en vías de desarrollo” que amenaza con petrificarse.

## Bibliografía

- Acharya, Amitav. 2014. *The End of American World Order*. Malden: Polity Press.
- Acharya, Amitav. 2017. “After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order”. *Ethics & International Affairs* 31(3): 271-285.
- Asian Development Bank. 2011. “Asia 2050: Realizing the Asian Century”, <https://bit.ly/3Q7MQBq>
- Babic, Milan. 2020. “Let’s talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order”. *International Affairs* 96 (3): 767-786.
- Banco Mundial. 2021a. “PIB (US\$ a precios actuales). Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE”, <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>
- Banco Mundial. 2021b. “4.2. World Development Indicators: Structure of value added”, <http://wdi.worldbank.org/table/4.2>
- Baroud, Ramzy, y Romana Rubeo. 2022. “Más allá del «interregno»: ¿Es posible un mundo no hegemónico?”. *Metapolis* 13: 17-25.
- Barma, Naazneen, Giacomo Chiozza, Ely Ratner y Steven Weber. 2009. “A World Without the West? Empirical Patterns and Theoretical Implications”. *Chinese Journal of International Politics* 2 (4): 525–54

- Brzezinski, Zbigniew. 2013. *Strategic Vision. American and the crisis of the global power*. Nueva York: Basic Book.
- Buzan, Barry. 1991. "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century". *International Affairs* 67 (3): 431-451.
- Cabello, Alejandra; Ortiz, Edgar; Sosa, Miriam. 2021. "Creciente importancia de los BRICS en la gobernanza financiera y economía globales". *Oikos Polis* 6 (1): 135-184.
- Calle, Fabian, y DerGhoukassian, Khatchik. 2003. "El guardián del mundo unipolar y sus críticos. la estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos y la construcción del espacio alternativo". *Colección* 14: 65-97
- Comisión Brandt. 1981. *Diálogo Norte-Sur. Informe de la Comisión Brandt*. México DF: Nueva Sociedad.
- Dabat, Alejandro; Leal, Paulo. 2019. "Ascenso y declive de Estados Unidos en la hegemonía mundial". *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía* 50 (199): 87-114.
- Del Prado, Josefina. 1998. "La división norte-sur en las relaciones internacionales". *Agenda Internacional* 5 (8): 23-34.
- Falconí, Fander. 2014. *Al Sur de las Decisiones*. Quito: El Conejo
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. Nueva York: Free Press.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grey, Kevin, y Murphy, Craig. 2013. "Introduction: rising powers and the future of global governance". *Third World Quarterly* 34 (2): 183-193
- Haass, Richard N. 2008. "The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance". *Foreign Affairs* 87 (3): 44-56.
- Herrera Santana, David. 2017. "Hegemonía y Relaciones Internacionales. Un estado del arte". *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* 127: 11-47.
- Ikenberry, John G. 2018. "The end of liberal international order?". *International Affairs* 94 (1): 7-23
- Informe de la Comisión Brandt. 1981. *Diálogo Norte-Sur*. México D.F: Nueva Sociedad.
- López Villafaña, Víctor. 2005. "El mundo unipolar y las contradicciones y límites de la globalización". *CONfinés* 1: 31-49.
- Massie, Justin, y Jonathan Paquin. 2020.; *America's Allies and the Decline of U.S. Hegemony*. Nueva York: Routledge.
- Morales Ruvalcaba, Daniel. 2018. "Interregno hegemónico y competencia interestatal. Perspectivas para el siglo XXI". *Foreign Affairs Latinoamerica*, 5 de marzo. <https://bit.ly/48Oo5B>
- Møller Stahl, Rune. 2019. "Ruling the Interregnum: Politics and Ideology in Nonhegemonic Times". *Politics & Society* 47(3): 333-360
- Nye, Joseph S. 2010. "The Future of American Power: Dominance and Decline in Perspective". *Foreign Affairs* 89 (6): 2-12.
- Jensana Tanehashi, Amadeo. 2020. *El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. La participación de Europa y de España*. Madrid: CEU ediciones.

- Johnson, Chalmers. 1989. "The End of American Hegemony and the Future of US-Japan Relation". *Harvard International Review* 11 (3): 126-131
- Kennedy, Paul. 1988. *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic change and military conflicts from 1500 to 2000*. Londres: Unwin Hyman.
- Kissinger, Henry. 2017. *La diplomacia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Kern, Alejandra E., y Lara Weisstaub. 2011. "El debate sobre la Cooperación Sur-Sur y su lugar en la política exterior de la Argentina". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 27: 83-95.
- Krauthammer, Charles. 1990. "The Unipolar Moment". *Foreign Affairs* 70 (1): 23-33.
- Layne, Christopher. 1993. "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise". *International Security* 17 (4): 5-51
- Layne, Christopher. 2012. "This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana". *International Studies Quarterly* 56: 203-213
- Lieber, Robert J. 2020. "American Decline. Destined, chosen or contingent?". En *America's Allies and the Decline of U.S. Hegemony*, editado por Justin Massie y Jonathan Paquin, 39-62. Nueva York: Routledge.
- Palou, Jordi. 1993. "El concepto de potencia media. Los casos de España y México". *Revista Cidob d'Afers Internacionals* 26: 7-35
- Pelfini, Alejandro; Fulquet, Gastón; Bidaseca, Karina. 2015. "Introducción. Los BRICS en el orden global: ¿construyendo nuevos cimientos o negociando con las estructuras existentes?". En *Los BRICS en la reforma de la multipolaridad: ¿reforma o adaptación?*, coordinado por Alejandro Pelfini y Gastón Fulquet, 8-18. Buenos Aires: CLACSO.
- Puig, Laura. 2023. "La ampliación de los BRICS: ¿un paso hacia el multilateralismo o un desafío a Occidente?". *El Periódico*, 24 de agosto. <https://bit.ly/3PLzfyh>
- Savio, Roberto. 2021. "De Bandung al No Alineamiento Activo: historia y lecciones". En *El No Alineamiento Activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*, editado por Jorge Heine y Carlos Ominami, 168-170. Santiago: Catalonia.
- Sanahuja, José Antonio. 2022. "Interregno. La actualidad de un orden mundial en crisis". *Nueva Sociedad* 302: 86-94.
- Schweller, Randall L., y Xiaoyu Pu. 2011. "After Unipolarity. China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline". *International Security* 36 (1): 41-72.
- Serfaty, Simon. 2011. "Moving into a Post-Western World". *The Washington Quarterly* 34 (2): 7-23.
- Stephen, Matthew D. 2017. "Emerging Powers and Emerging Trends in Global Governance". *Global Governance* 23 (3): 483-502.
- Stuenkel, Oliver. 2020. "Emerging Powers and BRICS", <https://bit.ly/3tq79B4>
- Tellis, Ashley J. 2010. "Strategic Asia: Continuing Success with Continuing Risks". En *Strategic Asia 2010-11: Asia's Rising Power and America's Continued Purpose*, editado por Ashley Tellis, Andrew Marble y Treavis Tanner, 3-22. Washington DC: The National Bureau of Asian Research. <https://bit.ly/3RYYyPU>

- Therien, Jean-Philippe. 1999. "Beyond the North-South divide: The two tales of world poverty". *Third World Quarterly* 20 (4): 723-742.
- Waltz, Kenneth N. 1993. "The Emerging Structure of International Politics". *International Security* 18 (2): 44-79.
- Nehru, Vikram. 2014. "The BRICS Bank: now comes to hard part". *Carnegie Endowment for International Peace*, 17 de julio. <https://bit.ly/3tmhaiJ>
- Yendamuri, Praneeth, y Zara Ingilizian. 2020. "En 2020, Asia registrará el mayor PIB mundial. ¿Qué significa eso?". *World Economic Forum*, Davos, 9 de enero. <https://bit.ly/3tqlgqa>
- Zakaria, Fareed. 2008. *The Post-American World*. New York/Londres: W. W. Norton & Company.
- Zakaria, Fareed. 2011. *The Post American World. Release 2.0*. Nueva York/Londres: W. W. Norton & Company.



doi.org/10.17141/urvio.37.2023.5954

# El valor de las armas menos letales en seguridad pública

## *The Value of Less Lethal Weapons in Public Safety*

Elvis Hernandez-Perdomo<sup>1</sup> y Johnathan C. Mun<sup>2</sup>

Recibido: 12 de abril de 2023

Aceptado: 25 de junio de 2023

Publicado: 30 de septiembre de 2023

### Resumen

Las armas menos letales (AML) han sido objeto de debate en la aplicación de la ley. Gran parte de la literatura se centra en su legalidad y conveniencia, en lugar de su efectividad, particularmente para los organismos de seguridad. Para abordar esa brecha, el presente estudio utiliza un análisis de riesgos financieros avanzados y simulación de escenarios para modelar el retorno de la inversión (ROI, por sus siglas en inglés) del uso de las AML. Utilizando un tipo de AML (*The Alternative*) como caso de estudio, se encuentra que, si bien los eventos extremos con AML ocurren relativamente con poca frecuencia, en comparación con las armas de fuego convencionales, su impacto en la sociedad es significativo. Por ejemplo, las agencias policiales pueden obtener un ROI entre el 1564% y el 2728%. Por cada dólar invertido en adquirir, equipar y capacitar a un oficial con AML, el beneficio adicional se sitúa entre 16 y 28 dólares. Por lo tanto, las AML no solo reducen el daño colateral, el riesgo reputacional y legal, sino que también previenen muertes innecesarias que erosionan la legitimidad policial y la confianza pública.

**Palabras clave:** armas; análisis cuantitativo; inversión; justicia; policía; política pública, seguridad

### Abstract

Less-Lethal Weapons (LLWs) have been a topic of debate in law enforcement, with much of the literature focusing on their legality and convenience rather than their effectiveness, in particular for police agencies. To address this gap, this study employs advanced financial risk analytics and scenario simulation to model the return on investment (ROI) of LLWs usage. By using a type of LLW (*The Alternative*) as a case study, the results suggest that while extreme events in LLW occur relatively infrequently compared to conventional firearms, their impact on society is significant. For instance, police agencies can have ROI between 1564% and 2728%. For each dollar invested in acquiring, equipping, and training an officer with LLWs, the added benefit is seen between USD\$16 and USD\$28. Hence, LLWs not only reduce collateral damage, reputational and legal risk, but also prevent unnecessary deaths which erode police legitimacy and public trust.

**Keywords:** investment; justice; police; public policy, quantitative analysis, security, weapons

1 University of Hull, Reino Unido, e.hernandez-perdomo@hull.ac.uk, orcid.org/0000-0002-6936-7666

2 Naval Postgraduate School, California, Estados Unidos, jcmun@nps.edu, orcid.org/0000-0003-0312-0959



## Introducción

La violencia armada tiene un importante impacto económico. La Geneva Declaration Secretariat (2008) ha enfatizado que el costo de la pérdida de productividad de la violencia criminal o no conflictiva por sí sola es de unos 95 billones de dólares y puede alcanzar como máximo hasta 163 billones de dólares al año. El manejo de esa carga global de violencia armada requiere un fuerte compromiso político para mejorar las instituciones, la recopilación de datos locales y el desarrollo basado en evidencias sobre las relaciones costo-beneficio.

En tal sentido, el uso de la fuerza por parte de las organizaciones del orden público ha sido un asunto divisivo, sin embargo, existen numerosos ejemplos sobre la brutalidad policial y el uso excesivo de la fuerza, que han captado la atención pública en las armas de fuego convencionales o armas letales (Cano, Silva y Pérez Correa 2022). Cabe destacar que ya en el 2014 América Latina contaba con una tasa de 14,3 por 100 000 en los homicidios de jóvenes por armas de fuego (Otamendi 2019) con fuerte incidencia en el accionar policial. Por otro lado, de acuerdo con Naghavi et al. (2018), entre 1990 y 2016 se evidencia que de los seis países donde se producen la mitad de las muertes por arma de fuego en el mundo, cinco son latinoamericanos. Esta lista la encabeza Brasil, seguido de Estados Unidos. México ocupa el tercer lugar y le siguen, en el orden, Colombia, Venezuela y Guatemala. Todo ello genera impactos significativos en el área emocional, física, legal y económica en los afectados y en sus comunidades (Alpers y Wilson 2023). Por ejemplo, la violencia con armas de fuego en Estados Unidos cuesta cada año 2,6% del Producto Interno Bruto –PIB– (Naghavi et al. 2018), y en América Latina y el Caribe representa alrededor del 3% del PIB regional (Capriolo et al. 2017).

De acuerdo con Ávila, Proaño y Gómez (2014), las armas de fuego convencionales son las que, por diseño o conversión, constan de por lo menos un cañón por el cual un proyectil sale por la acción de un explosivo. Este tipo de armas en materia de acción policial y seguridad ciudadana expone a los departamentos de policía y las agencias federales a daños colaterales, riesgo reputacional y jurídico, principalmente por las muertes injustas e innecesarias.

Como resultado de los casos mencionados, ha aumentado el interés en las armas menos letales (AML o LLW por sus siglas en inglés) como alternativa a las armas de fuego convencionales (Demir, Tekiner y Turan 2022). Las AML están diseñadas para incapacitar a un delincuente o sospechoso; pero, en lo posible, sin causar la muerte, daños severos y lesiones significativas (Lewer y Davison 2005; Reina Arias 2018) mientras se realizan procedimientos de protección y seguridad ciudadana enlistados en las leyes. Dentro de las AML se incluyen las de electrochoque, denominadas *Taser*, los proyectiles de captura de balas de reducción de velocidad, las balas de goma, bolsas de frijoles y otros proyectiles menos letales utilizados en los departamentos de policía, las agencias federales y locales de aplicación de la ley, en las operaciones policiales militares y para uso público. Las AML, incluso las antes mencionadas, han sido tema de debate significativo en los últimos años (Sheppard y Welsh 2022).

En América Latina, por ejemplo, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC) en el 2016 estudió los retos y oportunidades de las AML ante la ardua labor policial por mantener y vigilar el orden público (UNLIREC 2016). En el 2017, el Ministerio de Defensa Nacional y Policía Nacional de Colombia (MDNPNC 2017) expidió un reglamento para el empleo de dispositivos menos letales, ajustado a lineamientos de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otras. En México, en el 2021, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH 2021) introdujo recomendaciones sobre el empleo de las AML en el mantenimiento del orden, y en Perú, Serna-Mora (2021), concluyó que la implementación del uso de las AML por la policía puede fortalecer la seguridad ciudadana, si se basa en un marco normativo específico e integral con una serie de normas y reglamentaciones. En resumen, la literatura debate su legalidad y conveniencia por parte de los Estados y deja a un lado el valor de la inversión para su implementación efectiva.

Además, en América Latina no hay cifras oficiales y consistentes sobre la violencia armada no letal para medir los impactos económicos del uso de armas no letales por parte de los organismos de seguridad pública (UNLIREC 2016; Álvarez-Velasco 2022). Los objetivos primordiales de los oficiales de seguridad pública son preservar el orden y hacer cumplir la ley al tiempo que protegen los derechos individuales, en última instancia, dichos objetivos se logran con el ejercicio de cierta autoridad coercitiva (Aparicio 2003; Heresmann 2011). Por consiguiente, la sociedad espera que los oficiales de policía actúen con base a su formación y juicio profesional al momento de utilizar la fuerza física para defender a los ciudadanos o para detener a los sospechosos de delitos. En tal sentido, las AML pueden reducir los daños colaterales y riesgos reputacionales y jurídicos que se evidencian en las armas convencionales.

Dadas las limitaciones de acceso a la información en materia de policía y seguridad pública en América Latina y el Caribe (p. ej., violencia por tipos de armas de fuego, daños colaterales, número de policías procesados, entre otros) para estimar los costos por uso de armas (UNLIREC 2016; Naghavi et al. 2018; Álvarez-Velasco 2022; Cano, Silva y Pérez Correa 2022), el presente estudio utiliza datos de dominio público en Estados Unidos. Por ejemplo, la Base de Datos de Financiación de la Policía Nacional (*The National Police Funding Database* en inglés), las estadísticas de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI en inglés) y las estadísticas del Mapeo de la Violencia Policial (*Mapping Police Violence* en inglés) y del Archivo de Violencia Armada (*Gun Violence Archive* en inglés). La idea es usar estas fuentes como punto de referencia para estimar los costos de las armas convencionales y para valorar las AML en operaciones de protección y seguridad ciudadana.

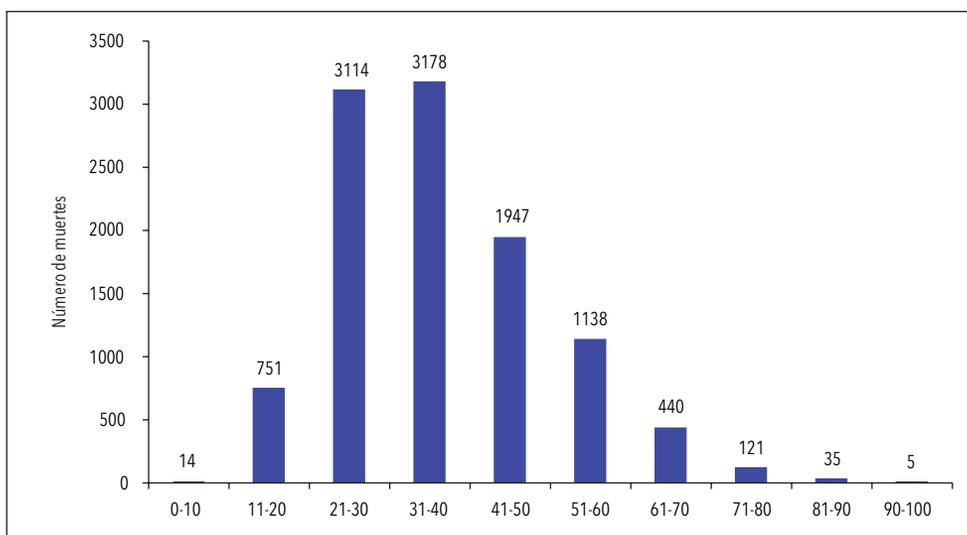
Por ejemplo, el Instituto Thurgood Marshall (2022), rector de la Base de Datos de Financiación de la Policía Nacional que promueve prácticas policiales justas y responsables en Estados Unidos, identificó 167 acuerdos anunciados públicamente entre las fuerzas del orden y las víctimas de disparos y sus familias. El monto por compensaciones derivado de

dichos acuerdos ascendió a 2 240 000 000 de dólares durante la última década. Asimismo, entre 2005 y 2020, 42 policías no federales fueron condenados por varios tiroteos.

Por otro lado, las últimas estadísticas publicadas por el FBI muestran cuán peligroso es el trabajo de mantener el orden público. El FBI (2021) revela que 2744 oficiales fueron atacados con armas de fuego (6,1% heridos) y 59 oficiales de policía fueron asesinados en el cumplimiento de su deber entre enero y septiembre de 2021. Asimismo, si se revisan los datos del Mapeo de la Violencia Policial en los EE.UU., el gráfico 1 indica que ocurrieron 10 743 muertes por tiroteos policiales entre el 2013 y el 2022. Es importante señalar que hubo múltiples muertes innecesarias de niños menores de 10 años, inclusive, de personas jóvenes entre 11 y 20 años.

La tabla 1 muestra el número de muertes en la última década por disparos del policía, categorizadas por niveles de amenaza y el estado de las armas. En este caso el volumen de casos asociados con ‘presuntamente armado’ y nivel de amenaza ‘ataque’ son elevados. Ello ha puesto a 184 policías bajo investigación penal, según Mapping Police Violence (2023) y Gun Violence Archive (2023). El gráfico 2 muestra que más de 50 oficiales de policía han sido condenados por delitos penales relacionados con el disparo de sus armas de fuego. Asimismo, en el gráfico sobresale el número de policías condenados por homicidios culposos, homicidios involuntarios y asesinatos. Por último, cabe destacar que las fuentes revisadas no muestran, de manera explícita, información de los costos asociados por el uso de las armas de fuego, sin embargo, el número de muertes es considerable (FBI 2021; Mapping Police Violence 2023; Gun Violence Archive 2023).

Gráfico 1. Muertes relacionadas por disparos de la policía en los EE.UU. por grupo de edades (2013-2022)



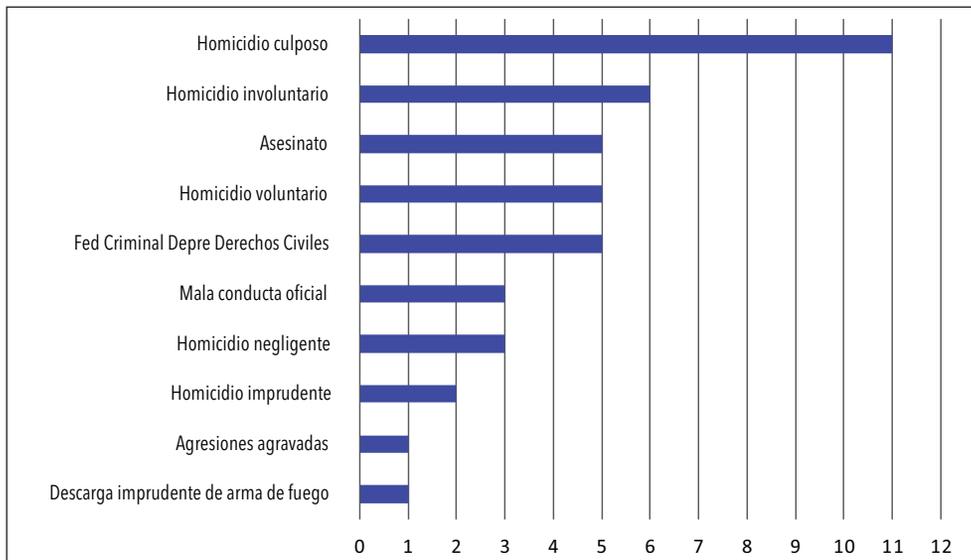
Fuente: elaborado por los autores a partir de Mapping Police Violence (2023) y Gun Violence Archive (2023).

Tabla 1. Muertes relacionadas por disparos de la policía en los EE. UU. por categoría (2012-2022)

| Estado de las armas             |               |       |
|---------------------------------|---------------|-------|
| Desarmado/No tenía arma real    | 1521          | 13,6% |
| Presuntamente armado            | 8022          | 71,7% |
| No es claro                     | 986           | 8,8%  |
| Vehículo                        | 667           | 6,0%  |
| <b>Total de casos</b>           | <b>11 196</b> |       |
| Nivel de amenaza                |               |       |
| Ataque                          | 5101          | 45,6% |
| Arma blandida                   | 363           | 3,2%  |
| Ninguno                         | 128           | 1,1%  |
| Otros                           | 2256          | 20,2% |
| Movimiento amenazante repentino | 160           | 1,4%  |
| No es claro                     | 163           | 1,5%  |
| Indeterminado                   | 2881          | 25,7% |
| Arma utilizada                  | 144           | 1,3%  |
| <b>Total de casos</b>           | <b>11 196</b> |       |

Fuente: elaborado por los autores a partir de Mapping Police Violence (2023).

Gráfico 2. Número de oficiales de policía condenados en los EE.UU. relacionados con armas de fuego (2005-2020)



Fuente: elaborado por los autores a partir de Mapping Police Violence (2023) y Statista (2020).

Por otro lado, en términos agregados, Reid, Eisler y Smith (2019) mencionan que Reuters documentó un total de al menos 1081 muertes en EE.UU. tras el uso de *Taser* desde que comenzaron a usarse ampliamente a principios de la década de 2000. Mapping Police Violence (2023) muestra que alrededor de 600 muertes (15 oficiales de policía condenados) han ocurrido a manos de la policía por el uso de AML entre 2013 y 2023. Aunque estos números son muy inferiores al número de muertes por armas de fuego de acuerdo con Borges et al. (2022), estas son una alternativa para que los organismos encargados hagan cumplir la ley y minimicen el riesgo de lesiones graves y muerte y, en consecuencia, los costos asociados. Note que dichas fuentes no muestran de manera explícita los costos asociados con el uso de las AML por parte de organismos de seguridad.

Aunque la implementación de las AML no garantiza evitar muertes o lesiones graves y no elimina por completo la responsabilidad penal de los oficiales de policía, su uso disminuye de modo significativo las probabilidades de dichos riesgos (UNLIREC 2016; Álvarez-Velasco 2022). Si los oficiales actúan dentro de sus deberes y siguen los procedimientos operativos, las agencias de seguridad y el oficial pueden evitar la responsabilidad legal y los riesgos reputacionales. Mediante entrenamiento y tecnología menos letal, el monto de compensaciones a víctimas y familias por acciones negligentes con armas letales se reduce considerablemente. Por lo tanto, este estudio busca estimar el valor de la inversión en AML a través de análisis avanzados de gestión de riesgo y simulación de escenarios, centrándose en la opción *The Alternative*, desarrollada por *Alternative Ballistics Corporation* y usada para la intervención policial en materia de seguridad ciudadana.

La estructura del artículo es la siguiente: tras la introducción se desarrolla una revisión bibliográfica de los datos y de la literatura existente en AML para la intervención policial y seguridad ciudadana. En el tercer apartado se propone el enfoque empírico para valorar las AML, se introduce el caso de estudio (*The Alternative*), se muestra el valor del retorno de la inversión y se presentan algunos escenarios con base en el uso de analíticas avanzadas de simulación de Monte Carlo. En el cuarto apartado se desarrolla la discusión de los resultados, se presentan otros aspectos que se podrían considerar en el enfoque empírico y se abren futuras líneas de investigación o extensión del caso de estudio. En la última sección aparecen las conclusiones principales.

## Revisión bibliográfica sobre AML

El empleo de la fuerza por parte de oficiales encargados de hacer cumplir la ley ha generado preocupación y debate público, sobre todo, en lo que respecta al uso de la fuerza letal (Naval Studies Board y National Research Council 2003; Mesloh, Henych y Wolf 2008; Sheppard y Welsh 2022). Las AML, como las pistolas de electrochoque, el gas pimienta y las balas de goma se consideran alternativas al armamento letal tradicional (Alexander 2001; Borges et al. 2022) y están diseñadas para incapacitar objetivos sin causar muerte o

lesiones graves (ACNUDH 2021). Sin embargo, la literatura aún no ha explorado exhaustivamente la eficacia y los efectos económicos de las AML en la reducción de muertes y lesiones en interacciones con la aplicación de la ley. La capacidad de los oficiales para utilizar tanto fuerza letal como no letal es característica distintiva de la profesión policial (Bittner 1970), pero también aumenta su exposición a riesgos legales y quejas ciudadanas (Archbold 2005).

En América Latina y el Caribe el UNLIREC (2016) ha examinado su contexto y uso en el control de masas y la reducción de fatalidades, y la ACNUDH (2021) ha recomendado su empleo como alternativa menos peligrosa al uso de armas de fuego para mantener el orden y reducir lesiones. No obstante, la discusión hasta ahora se ha centrado en la legalidad y conveniencia de incorporar estas armas, así como su valor cualitativo (Demir, Tekiner y Turan 2022; UNLIREC 2016; Álvarez-Velasco 2022). Bostic (1994) recomienda considerar el impacto económico, ya que las armas en verdad no letales podrían alterar la asignación de fondos en seguridad ciudadana. Por ejemplo, en Estados Unidos y en los países con más crímenes por armas de fuego se podrían ahorrar grandes sumas en demandas y gastos médicos relacionados con la policía. Informes sugieren que el mal uso de la fuerza, letal y no letal, y la violación del debido proceso en arrestos son situaciones que pueden resultar en indemnizaciones a los ciudadanos (Blalock 1974; Craig 1977).

## AML en acción policial y seguridad pública

El uso de las AML es considerado una forma protección para los oficiales de policía, pues el empleo de armas letales genera dudas y ansiedad antes de su utilización. Se argumenta que las armas no letales podrían contribuir a eliminar la brecha existente entre la policía y las comunidades a las que sirven (Bostic 1994; Casey-Maslen, Heyns y Probert 2022). La política actual exige que los oficiales utilicen la menor cantidad de fuerza necesaria durante los procedimientos de aplicación de la ley. Sin embargo, incluso cuando la aplicación de la fuerza es justificable, los oficiales siguen siendo susceptibles a demandas legales. Desde 1961, ha habido un aumento constante en los litigios contra la policía debido a decisiones judiciales, la naturaleza litigiosa de la sociedad y la tendencia de responsabilizar a las autoridades por sus acciones (Hougland, Mesloh y Henych 2005).

Los oficiales de policía deben utilizar la fuerza física de acuerdo con su entrenamiento y criterio, ya sea para proteger a ciudadanos o a sí mismos, o para detener a sospechosos (Bulman 2011; Hirschfield 2023). Sin embargo, el uso de la fuerza por parte de la policía, que resulta en lesiones, plantea preocupaciones de abuso policial, da lugar a demandas y daña la reputación policial (Bulman 2011; Hirschfield 2023). Estas lesiones generan gastos médicos para personas sin hogar, compensaciones laborales para oficiales heridos y daños pagados a través de acuerdos judiciales. Dado que los oficiales a veces necesitan usar la fuerza, que puede incluir armas letales, es inevitable que algunas interacciones resulten en lesiones a individuos y oficiales.

Según Hickman et al. (2021), estas lesiones tienen costos reales como gastos médicos y salarios perdidos, además de costos intangibles como la disminución de la legitimidad policial y la confianza ciudadana, que son difíciles de cuantificar, pero tienen un impacto duradero en las percepciones ciudadanas. La utilización de las AML es una estrategia efectiva para reducir daños, pero se requieren evaluaciones más rigurosas de su uso policial para establecer políticas y prácticas que minimicen el daño en interacciones violentas. Sheppard y Welsh (2022) destacan que los departamentos de policía que consideren adoptar, mantener o ampliar el uso de AML deben hacerlo de manera cuidadosa, basándose en evidencia científica y manteniendo un entrenamiento riguroso. Aunque las AML en América Latina están en una etapa temprana, en comparación con las armas letales, Álvarez-Velasco (2022) sostiene que es crucial mejorar los protocolos y el entrenamiento de la policía para reducir la letalidad.

### AML, eficacia, seguridad y limitaciones

Muchos estudios han evaluado la eficacia de las AML en una variedad de contextos (Sheppard y Welsh 2022). Según un estudio realizado por el Instituto Nacional de Justicia (NIJ en inglés), los dispositivos de energía dirigida (CED en inglés), como los *Taser*, reducen el riesgo de lesiones a los oficiales de arresto y a los sospechosos (Adams y Jennison 2007; Alpert et al. 2011; Kjellman 2016; Kunz et al. 2018). Del mismo modo, un metaanálisis de varias investigaciones reveló que los CED son útiles para someter a los sospechosos sin ocasionar lesiones graves (Strote et al. 2010). Más aún, la investigación elaborada por el Foro de Investigación Ejecutiva de la Policía (PERF en inglés) descubrió que el uso de las AML en los encuentros con la policía había reducido las lesiones tanto de los oficiales como de los sospechosos (PERF 2016).

Al analizar las AML la seguridad es de suma importancia. Si bien estas armas están diseñadas para disminuir la posibilidad de daños letales, las AML son capaces de causar daños corporales o la muerte en algunas circunstancias (Kunz et al. 2018; Strote et al. 2010; Reid, Eisler y Smith 2019). Haar et al. (2017) indican, por ejemplo, que el uso del gas pimienta puede producir daños graves o muerte, y Amnistía Internacional (2021) informa sobre casos de muertes debido al uso incorrecto de pistolas *Taser* por parte de oficiales. Además, las AML podrían ser ineficaces contra ciertos individuos debido a factores como estatura, ropa o problemas médicos, lo que se ha observado en estudios como los de White y Ready (2007) y Dobrowolski y Moore (2005).

Aunque la implementación de AML no garantiza la prevención constante de muertes o lesiones graves se ha notado una disminución drástica en ambos casos con su uso. Siempre que los oficiales actúen dentro de sus deberes y protocolos, es probable que no enfrenten responsabilidad legal o civil. Por tanto, un entrenamiento adecuado en el uso de AML puede reducir considerablemente las acciones imprudentes y situaciones de fuerza, y así se disminuyen las compensaciones a las víctimas y sus familias (Cox 2005; Geis y Binder 1990). De esta manera, los Estados pueden mitigar el riesgo de tener que indemnizar a personas que fueron objeto de un uso ilegal de la fuerza menos letal (ACLU Massachusetts 2015).

En resumen, la investigación existente indica que las AML pueden limitar la probabilidad de lesión o muerte en operativos policiales para hacer cumplir la ley y proteger los ciudadanos. Sin embargo, estas armas tienen desventajas que hay que tener en cuenta, tales como el potencial de su uso indebido o abuso, y la posibilidad de ineficacia en contra de objetivos particulares. No obstante, para la policía las AML se han convertido en una necesidad absoluta. De hecho, se puede decir que los departamentos que no dotan a su policía con AML son negligentes en salvaguardar a la ciudadanía (Kjellman 2016). En este sentido, y para coadyuvar a la toma de decisiones, la siguiente sección desarrolla el enfoque empírico para valorar las AML en términos de retorno de la inversión.

## Metodología y caso de estudio

Los autores proponen un modelo beneficio-costos para calcular el retorno cuantitativo de la inversión o ROI ( $\Pi$ ) analizando el valor de adquirir, capacitar e implementar tecnologías de AML bajo las siguientes suposiciones. Los beneficios monetarios totales dependen de los costos potenciales ahorrados  $f(\pi_i)$  que provienen de la distribución de probabilidad de la frecuencia  $\phi_p^f$  y la gravedad  $\phi_i^x$  o consecuencia (daños colaterales, costos reputaciones y legales, entre otros). Con base en dicha información, se crean escenarios de simulación usando como referencia el número de eventos con armas de fuego (p. ej., número de tiroteos) relacionados con la policía y organismos de seguridad pública en un horizonte temporal relevante. Asimismo, se determina el promedio de casos anuales. Estos casos se pueden relacionar con la población promedio u objetivo en una región, ciudad o país durante el período de análisis. Por último, se estima la proporción de casos con relación a la población objetivo y los potenciales beneficios (tangibles e intangibles) derivados de la implementación de tecnologías de AML.

Luego, se requiere ejecutar analíticas avanzadas de simulación estocástica (Mun 2010), por ejemplo, simulaciones de Monte Carlo con un número de pruebas que oscilen de 10 000 a 1 000 000. Se utiliza una distribución de Poisson  $\phi_p$  para la frecuencia y un log-normal  $\phi_b$ , así como distribuciones triangulares para medir la severidad de un resultado, si así ocurre. Es decir, se tiene:

$$\Pi = \frac{f(\pi_i) \cdot \sum \omega (\chi_1 + \chi_2 + \chi_3)}{\sum \omega (\chi_1 + \chi_2 + \chi_3)}$$

donde  $f(\pi_i) = \phi_p^f \times \phi_i^x$

$$\phi_p(x) = \frac{e^{-\lambda} \lambda^x}{x!} \text{ for } x \text{ and } \lambda > 0$$

$$\phi_b(x) = \frac{1}{x \sqrt{2\pi} \ln(\sigma)} e^{-\frac{[\ln(x) - \ln(\mu)]^2}{2[\ln(\sigma)]^2}} \text{ for } x > 0; \mu > 0 \text{ and } \sigma > 0$$

Para culminar, se implementa un modelo aditivo de riesgo financiero o beneficio-costos (Mun 2010), donde el costo total es la suma de los costos individuales (i.e., certificaciones,

manejo, precios unitarios)  $\chi_i$  para las opciones o tecnologías de AML seleccionadas, multiplicado por el número de unidades requeridas  $\omega$ . Al comparar los costos versus los beneficios relativos, con base en el análisis estocástico, se estima el ROI ( $\Pi$ ). En otras palabras, por cada unidad monetaria invertida en adquirir, equipar y capacitar a un oficial para usar una AML, se determina cuánto de retorno o valor adicionado se captura en beneficios para la población objetivo. Por tanto, el enfoque permite contrastar información real de la población objetivo y costos de implementación de las AML con escenarios probabilísticos de disminución de los daños colaterales, el riesgo reputacional, las muertes sin sentido por heridas letales, incluidas las reclamaciones por muerte culposa y riesgo penal y legal para los oficiales de policía y/o agentes federales.

## Caso de estudio

A pesar de que existe importante literatura sobre los dispositivos de energía conducida, como las pistolas *Taser* y otras AML, se decidió seleccionar como caso de estudio la opción *The Alternative* de la compañía *Alternative Ballistics Corporation*, ubicada en los EE.UU. Todos aquellos aspectos relacionados con su desarrollo e ingeniería están fuera del alcance de esta investigación. Por ejemplo, para los fines de este estudio, se supone que la AML seleccionada ha sido probada y examinada con exhaustividad por oficiales calificados encargados de hacer cumplir la ley. Cualquier discusión sobre su eficacia, facilidad de uso, robustez, confiabilidad y otras propiedades asociadas está fuera del alcance de esta investigación.

La opción seleccionada *The Alternative* es un acoplamiento opcional patentado, ligero y asequible que se monta en la parte superior de un arma de fuego convencional (Figura 1). Su

Figura 1. *The Alternative*, tecnología de AML usada para el caso de estudio



Fuente: Alternative Ballistics (2023).

uso no requiere reemplazar el arma actual ni aumentar el arsenal para operaciones policiales. Una vez instalado, el arma del oficial se convierte en un dispositivo menos letal. De acuerdo con Alternative Ballistics (2021), es compatible con armas comunes como *Glock 17*, *Glock 19*, *Smith & Weston M&P*, CZ-P10 y *Sig-Sauer P-229*, y admite municiones de 9 mm y calibres .40 y .45. La unidad *The Alternative* emplea una aleación patentada que permite que una bala disparada se incruste en el proyectil mientras se dirige al objetivo, de modo que funciona como una especie de bolsa de aire para la bala, y así mantiene su impacto contundente para someter al sospechoso.

De acuerdo con algunas especificaciones técnicas y aspectos testeados bajo el protocolo ASTM E3276/E3276M-21 (Alternative Ballistics 2021), se indica que cuando se dispara con la munición *Speer Gold Dot 9 mm +P/GDHP 124 Grain*, que es la munición elegida por las fuerzas del orden público en todo el mundo, la velocidad de salida es de 1220 fps con 410 pies/lbs frente a disparar con la *The Alternative*. La velocidad de salida se reduce a 220 fps con 77,5 pies/lbs a 21 pies. Los resultados de estas pruebas indican una reducción entre el 75% y el 85% en la velocidad y la fuerza de impacto, dependiendo de la munición utilizada y la distancia de impacto medida.

Es esencial destacar que, aunque todos los impactos causados por dispositivos menos letales (como el *Taser* o el gas pimienta) conllevan a una inherente posibilidad de ser letales, el propósito del dispositivo *The Alternative* es precisamente reducir esta probabilidad al transformar un arma de fuerza letal en un instrumento de menor letalidad para proteger a los oficiales de daños colaterales y riesgos reputacionales y jurídicos. No obstante, esta tecnología también tiene riesgos de fracturas costales o incluso lesiones en el esqueleto torácico, por eso se mantiene en un delicado equilibrio entre ser efectiva sin ser perjudicial en diversas situaciones.

#### *Retorno de la inversión para The Alternative*

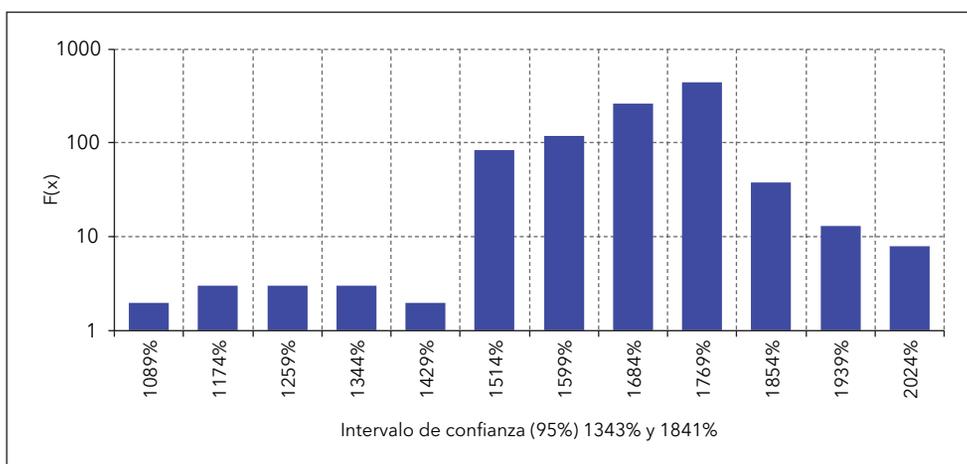
Para calcular el retorno de la inversión (ROI) de la AML seleccionada (*The Alternative*) o cualquier otra AML se sigue el enfoque empírico propuesto con base en las siguientes suposiciones. Los beneficios monetarios totales están asociados a los costos potenciales ahorrados. Por ejemplo, en los Estados Unidos hubo 11 196 muertes por tiroteos relacionados con la policía en los últimos 10 años (tabla 1), con un promedio de 1120 casos anuales en una población promedio de 360 000 000. Aún más, se asume una incidencia de 0,311 casos por cada 100 000 habitantes con una demanda promedio de 25 000 000 de dólares (con un mínimo de 5 000 000). Note que esto es una suma baja en referencia a lo reportado por el Instituto Thurgood Marshall (2022), que identificó 167 caso anunciados entre las fuerzas del orden y las víctimas de disparos y sus familias, con un monto que ascendió a 2 240 000 000 000 de dólares en compensaciones en los últimos 10 años.

El costo total es la suma de los costos individuales (p. ej. la porta pistolas y la certificación) multiplicado por el número de unidades requeridas por oficial de policía. Las estadísticas nacionales muestran un promedio de 2,5 oficiales de policía por cada 1000 habitantes en

los Estados Unidos, donde al año sería suficiente un promedio de tres unidades por oficial, por tanto, el costo prorrateado de *The Alternative* promedia 100 dólares por unidad. Según Alternative Ballistics (2023), para una ciudad pequeña o suburbio con una población de 10 000, los gastos totales serían unos 10 000 dólares por año para el equipo y la certificación.

Ahora se ejecuta una simulación estocástica de Monte Carlo con 10 000 pruebas, mediante una distribución de *Poisson*  $\phi_p$  para la frecuencia y un log-normal  $\phi_b$ , así como distribuciones triangulares para medir la severidad de un resultado. De esta manera, los resultados del análisis estocástico muestran que el ROI está entre 1343% y 1841% con una confianza estadística del 95% (gráfico 3). En otras palabras, por cada un dólar invertido en adquirir, equipar y capacitar a un oficial para usar *The Alternative*, el retorno está entre 14 y 19 dólares.

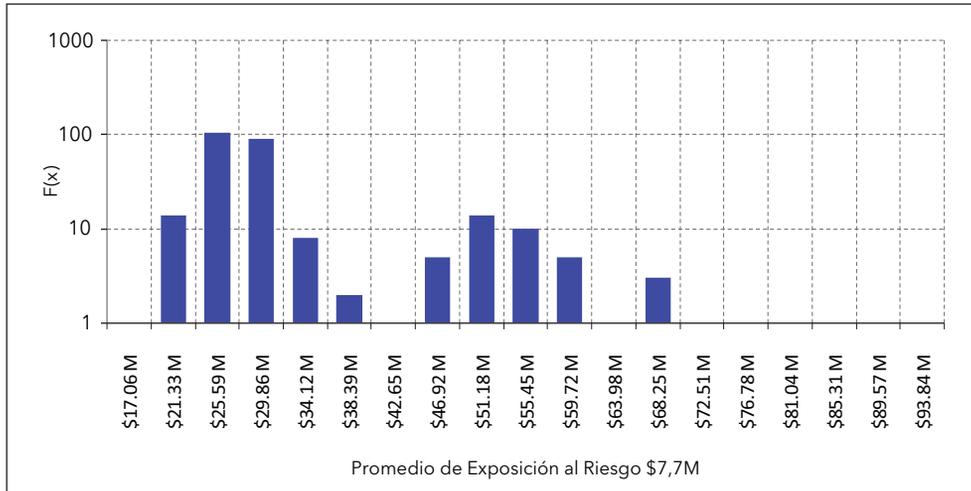
Gráfico 3. *The Alternative*, retorno de la inversión (10 000 habitantes)



Fuente: elaborado por los autores.

Ahora bien, para una ciudad un poco más grande con una población de 100 000 (gráfico 4), el impacto del valor esperado es de 7 700 000 de dólares en exposición legal con un 3% de probabilidad de ocurrencia. Aunque la probabilidad de ocurrencia de un incidente de esta magnitud es remota o bastante baja, cuando sí ocurre el impacto es significativo en la comunidad. Las exposiciones legales y financieras son también significativas. Los 10 000 dólares de inversión por la opción *The Alternative* y AML similares pueden verse como una póliza de seguro contra cualquier daño colateral. Una analogía similar sería la del seguro de hogar contra riesgos de incendio. La casa típica tiene entre 0,03% y 0,05% de probabilidad de un incendio con un costo promedio de seguro de 1000 dólares, en dependencia de la ubicación, el tamaño y el año en que se construyó, entre otras cosas. Uno espera no tener que reclamar el seguro, pero está allí en caso de que ocurra el peor de los escenarios, pérdidas innecesarias de vidas o mitigación de los riesgos de la acción policial.

Gráfico 4. Promedio anual de exposición al riesgo por cada 100 000 habitantes



Fuente: elaborado por los autores.

Observe que estos cálculos presentados en los gráficos 3 y 4 se basan en medidas cuantitativas, no incluyen los beneficios cualitativos tales como la reducción del riesgo reputacional, disminución de los riesgos de disturbios y revueltas civiles, y/o disminución del deterioro de la confianza del departamento de policía o agencia de seguridad pública. El valor de estas mitigaciones de riesgos es incalculable, sin embargo, el impacto más valioso de todos es la posibilidad de evitar la pérdida innecesaria de vidas, sin entrar en valoraciones sobre la población económicamente activa, el género, la edad, entre otros aspectos. Incluso si los 10 000 dólares de costo de implementación evitan la muerte colateral de un niño pequeño, es de suponer que el beneficio es infinitamente mayor e incalculable.

### Análisis de escenarios

Por último, la tabla 2 proporciona un análisis de escenarios basado en los resultados simulados de ROI para varias ciudades con diferentes tamaños de población (1000 a 10 000 000) y el costo anual prorrateado correspondiente por oficial (adquisición de equipos, repuestos, capacitación y certificación). Por ejemplo, con la opción seleccionada *The Alternative* a un precio de 100 dólares por oficial, en una ciudad de 10 000 personas con un promedio de 3,4 oficiales por cada 1000 habitantes, el equipar y armar a estos 34 oficiales retornaría en promedio un 1564% en ROI.

Cuanto más grande sea la ciudad, menor es el número promedio de oficiales por cada 1000 habitantes, porque el número total de oficiales aumentaría de manera sustancial y

habría una disminución en la proporción marginal, lo que significa que el ROI aumentaría (es decir, de 1564% en una ciudad de 10 000 sube a 2728% a una gran metrópolis de 10 000 000). Además, cuanto más caro sea el equipo menos letal, menor será el ROI. Por ejemplo, un arma de descarga de alta energía que cuesta 1500 dólares por oficial, solo puede producir un ROI del 11% en una ciudad de 10 000 personas.

Tabla 2. *The Alternative*, análisis de escenarios de ROI

| Oficiales/1K Hab | Costo USD unitario / Población | \$50  | \$75  | \$100 | \$150 | \$200 | \$300 | \$500 | \$1.000 | \$1.200 | \$1.500 |
|------------------|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|---------|
| 3,4              | 1.000                          | 3227% | 2118% | 1564% | 1009% | 732%  | 455%  | 233%  | 66%     | 39%     | 11%     |
| 3,4              | 10.000                         | 3227% | 2118% | 1564% | 1009% | 732%  | 455%  | 233%  | 66%     | 39%     | 11%     |
| 2,8              | 30.000                         | 3940% | 2594% | 1920% | 1247% | 910%  | 573%  | 304%  | 102%    | 68%     | 35%     |
| 2,8              | 50.000                         | 3940% | 2594% | 1920% | 1247% | 910%  | 573%  | 304%  | 102%    | 68%     | 35%     |
| 2,8              | 100.000                        | 3940% | 2594% | 1920% | 1247% | 910%  | 573%  | 304%  | 102%    | 68%     | 35%     |
| 2,3              | 300.000                        | 4819% | 3179% | 2359% | 1540% | 1130% | 720%  | 392%  | 146%    | 105%    | 64%     |
| 2,3              | 500.000                        | 4819% | 3179% | 2359% | 1540% | 1130% | 720%  | 392%  | 146%    | 105%    | 64%     |
| 2,3              | 1.000.000                      | 4819% | 3179% | 2359% | 1540% | 1130% | 720%  | 392%  | 146%    | 105%    | 64%     |
| 2,3              | 3.000.000                      | 4819% | 3179% | 2359% | 1540% | 1130% | 720%  | 392%  | 146%    | 105%    | 64%     |
| 2,0              | 5.000.000                      | 5557% | 3671% | 2728% | 1786% | 1314% | 843%  | 466%  | 183%    | 136%    | 89%     |
| 2,0              | 10.000.000                     | 5557% | 3671% | 2728% | 1786% | 1314% | 843%  | 466%  | 183%    | 136%    | 89%     |

Fuente: elaborado por los autores.

## Discusión de los resultados

El enfoque propuesto se centró, *grosso modo*, en las preocupaciones planteadas por el armamento letal, debido a que los oficiales de policía deben participar de manera ocasional en actos físicos de coerción y, en cierta medida, es inevitable que algunas de estas interacciones resulten en lesiones corporales a las personas o activos, incluidos los propios oficiales. Dichas lesiones tienen costos reales y cuantificables como tratamientos médicos, salarios perdidos, responsabilidad municipal, reclamaciones y acuerdos judiciales, disturbios y exposición legal o incluso criminal.

Por consiguiente, el estudio demuestra que la adquisición, el entrenamiento y la implementación de una AML como *The Alternative* tiene un retorno de la inversión en poblaciones de 10 000 habitantes que oscila entre 1343% y 1841% con una confianza estadística del 95%. Los beneficios cuantificables por sí solos justifican la adquisición e implementación de dicha opción. Asimismo, esta AML puede producir más del 1564% del retorno de la inversión poblaciones de más de 10 000 habitantes. Es decir, por cada dólar invertido en adquirir, equipar y capacitar a un oficial, el beneficio oculto sería superior a 16 dólares.

Si estos costos (reputacionales, legales, entre otros) obtenidos para Estados Unidos fueran extrapolables en escalas similares para América Latina, en especial, para Brasil, México, Colombia, Venezuela y Guatemala, que encabezan las muertes por arma de fuego en el mundo, se podría observar que cada un dólar invertido en adquirir, equipar y capacitar a un oficial en AML, el beneficio oculto para los organismos de seguridad sería de alrededor 16 dólares. Sin embargo, el usuario debe evaluar los tipos de tecnologías, marco institucional, calidad de información y cuáles son los riesgos aceptables, por ejemplo, disparos en la cabeza o en órganos frágiles tales como el hígado o el corazón pueden resultar en la muerte de una persona. En tal sentido, dicha información requiere ser analizada en el enfoque empírico propuesto.

A pesar de que los resultados son robustos ante la cantidad de escenarios usados, el ROI puede aumentar aún más, si se logra estimar la reducción de los impactos de daños colaterales, de riesgo reputacional para las agencias de seguridad, de casos de muertes por negligencia, de responsabilidad legal y el riesgo penal de los oficiales de seguridad. Por ejemplo, en áreas donde exista alta probabilidad de daños colaterales (daños físicos o ambientales), *The Alternative* y cualquier otra AML mostrarán porcentajes de ROI muy superiores a los mostrados en el caso de estudio.

En relación con la reducción del riesgo reputacional, UNLIREC (2016) y Cano, Silva y Pérez Correa (2022) han indicado que los incidentes de brutalidad policial o uso excesivo de la fuerza pueden dañar la reputación de una agencia de seguridad. Por tanto, el uso de la opción seleccionada aumentará el ROI por considerarse como un enfoque más humanitario y menos conflictivo del control policial, que contribuye a la confianza y el apoyo ciudadano. Sin embargo, los agentes requieren entrenamiento y capacitación que les permita preservar la vida, integridad física y moral de las personas, además de fortalecer la labor que ofrecen al reducir daños colaterales adheridos a los protocolos necesarios (Naval Studies Board y National Research Council 2003; Oramas, Terrill y Foster 2023).

Finalmente, el riesgo penal se pone en relieve cuando los oficiales de la ley usan su fuerza excesiva (Hougland, Mesloh y Henych 2005). Ello puede generar sanciones penales o civiles al violar los derechos civiles del sospechoso. Las demandas presentadas por homicidio culposo en contra de las agencias del orden y los agentes federales pueden ser costosas. Al proporcionar un medio menos agresivo para detener a los sospechosos por medio del uso de las AML se podría reducir la probabilidad de dichas demandas y evitar sus consecuencias negativas al mismo tiempo que aumentaría el ROI.

Es importante mencionar que cualquier despliegue tecnológico de armas alternativas en las operaciones policiales y federales tiene algunos inconvenientes. Por ejemplo, si las municiones menos letales se manejan de manera incorrecta, las AML pueden ocasionar daños graves como lesiones, discapacidades permanentes o la muerte (Sheppard y Welsh 2022; Kunz et al. 2018; Stroter et al. 2010). Las balas de goma y las bolsas de frijoles, inclusive la opción *The Alternative*, por ejemplo, pueden ocasionar lesiones graves, si se disparan a corta distancia o si golpean una región vulnerable del cuerpo, como la cabeza, el hígado o el cuello. Por consiguiente, no solo más estudios son necesarios, sino que los usuarios deben evaluar los

niveles aceptables de riesgo de las AML en sus procedimientos, entrenamientos y protocolos (UNLIREC 2016). Las AML pueden no ser tan eficaces al detener a un individuo como lo son las armas de fuego convencionales, por tanto, su empleo puede no ser el adecuado en todas las circunstancias.

En América Latina, el UNLIREC (2016), la ACNUDH (2021) y Naghavi et al. (2018) subrayan que se destaca la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de armas de fuego. Por tanto, es necesario que las autoridades responsables informen y den cuenta de manera pública de los casos en los que se utilicen armas, incluidas las AML, así como de las investigaciones y sanciones en caso de abusos o mal uso en el ámbito de protección y seguridad ciudadana.

Los resultados empíricos de la presente metodología muestran que la implementación de las AML en operaciones de protección y cumplimiento de la ley es una alternativa económicamente factible con respecto a las armas de fuego convencionales en el contexto de EE. UU. o América Latina. Sin embargo, a pesar de las limitaciones de información en materia de policía y seguridad pública en América Latina y el Caribe, el enfoque empírico propuesto puede facilitar la estimación del valor de la inversión en las AML con un mínimo de supuestos de costos y beneficios.

## Conclusiones

Este estudio resalta los beneficios de las tecnologías de AML en términos de retorno de inversión (ROI) cuando la fuerza letal no es justificada o se necesita controlar a un individuo sin causar daño fatal. Las AML pueden reducir daños colaterales, daños a la reputación, muertes innecesarias y demandas por homicidio culposo, y así disminuir la responsabilidad penal de los oficiales. No obstante, las AML también tienen riesgos de lesiones mortales, por lo que se mantienen en un delicado equilibrio entre ser efectivas sin ser perjudiciales en diversas situaciones.

En la toma de decisiones estratégicas de aplicación de la ley el uso de análisis avanzados, como la simulación de Monte Carlo, permite evaluar distintos escenarios de ROI en la implementación de las AML. Por ejemplo, en Estados Unidos, la adopción de *The Alternative* podría generar un ROI entre 1343% y 1841% con un 95% de confianza estadística. Estos beneficios pueden justificar su adopción y ofrecen ventajas intangibles incalculables en poblaciones de más de 100 000 habitantes. Cada dólar invertido en adquisición, equipamiento y capacitación de oficiales resulta en un beneficio oculto de entre 16 y 28 dólares (ROI del 1564% al 2728%).

Este enfoque metodológico y empírico puede aplicarse a cualquier tecnología de seguridad pública, pero es especialmente relevante para estimar el valor de implementar AML más allá de su legalidad y conveniencia estatal. El uso adecuado de AML reduce daños colaterales, riesgos legales y reputacionales asociados a armas de fuego convencionales.

Estos hallazgos tienen implicaciones cruciales, en especial para América Latina y el Caribe, al promover la inversión en AML para el orden público, la protección ciudadana y la

reducción de muertes innecesarias. Esto, a su vez, influye en las políticas para la incorporación eficaz y segura de AML, pues se disminuyen costos colaterales, se preservan la legitimidad policial y la confianza ciudadana, y se mejoran las percepciones de seguridad pública a largo plazo.

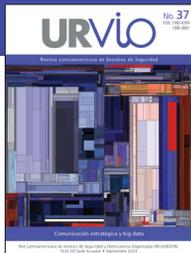
## Bibliografía

- ACLU Massachusetts. 2015. “Fuerza Menos Letal: Estándares propuestos para las agencias de la Fuerza del Orden de Massachusetts”, [bit.ly/3mrKAZO](https://bit.ly/3mrKAZO)
- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). 2021. “Orientaciones de las Naciones Unidas en Materia de Derechos Humanos sobre el Empleo de Armas Menos Letales en el Mantenimiento del Orden”, [bit.ly/3zKoYuJ](https://bit.ly/3zKoYuJ)
- Adams, Kenneth, y Victoria Jennison. 2007. “What we do not know about police use of Tasers™”. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 30(3): 447-465. doi.org/10.1108/13639510710778831
- Alexander, John B. 2001. “An overview of the future of non-lethal weapons”. *Medicine, Conflict and Survival* 17(3): 180-193. doi.org/10.1080/13623690108409578
- Alpers, Philip, y Marcus Wilson. 2023. “Global Impact of Gun Violence: Firearms, public health and safety”. *GunPolicy.org*, 15 de julio. <https://bit.ly/3E8FfM0>
- Alpert, Geoffrey P., Michael R. Smith, Robert J. Kaminski, Lorie A. Fridell, John MacDonald y Bruce Kubu. 2011. “Police use of force, TASERS and other less-lethal weapons”. *NIJ Research in Brief* 5: 1-19. doi.org/10.13140/RG.2.1.5100.4647
- Alternative Ballistics. 2021. “Ballistic Performance Testing of *The Alternative*”, [bit.ly/3mlOtzN](https://bit.ly/3mlOtzN)
- Alternative Ballistics. 2023. “Terms of the Offering”, [bit.ly/3MyFpSh](https://bit.ly/3MyFpSh)
- Álvarez-Velasco, Carla-Morena. 2022. “Armas de fuego en América Latina: una sociedad sin conflicto, pero sin paz”. *URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad* 32: 60-75. doi.org/10.17141/urvio.32.2022.4864
- Amnistía Internacional. 2021. “Amnesty International Report 2021/22: The state of the world’s human rights”, [bit.ly/3ZX0A3p](https://bit.ly/3ZX0A3p)
- Aparicio Barrera, Juan. 2003. *La ideología de la Policía Nacional de Colombia en las décadas de los 60 y 70*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho.
- Archbold, Carol A. 2005. “Managing the bottom line: risk management in policing”. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 28(1): 30-48. doi.org/10.1108/13639510510580968
- Ávila, Marianela, Fernanda Proaño Cortez y Andrés Gómez-Seguel. 2014. “Definiciones y clasificaciones de armas de fuego”. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 10: 136-157. doi.org/10.17141/urvio.10.2011.1150
- Bittner, Egon. 1970. *The Functions of the Police in Modern Society: A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models. Crime and Delinquency Issues*. Wisconsin: National Institute of Mental Health. [goo.su/Yfji](https://goo.su/Yfji)

- Blalock, Joyce. 1974. *Civil Liability of Law Enforcement Officers*. Springfield: Charles C. Thomas Publisher.
- Borges, J., C. Sautier, L. Krebs-Drouot, P. Henry, F. Paysant y V. Scolan. 2022. "Death and non-lethal weapons: a case of homicide by penetrating injury without projectile". *Forensic Science International* 337: 111374. doi.org/10.1016/j.forsciint.2022.111374
- Bostic, Michael J. 1994. "New Law Enforcement Challenge: Limiting Use of Force to Solely Nonlethal Weapons", bit.ly/3L1ZDSV
- Bulman, Philip. 2011. "Police use of force: The impact of less-lethal weapons and tactics". *National Institute of Justice, Research in Brief* 267: 1-10. https://bit.ly/3YXpstg
- Cano, Ignacio, Carlos Silva y Catalina Pérez Correa. 2022. "Monitor of Use of Lethal Force in Latin America and the Caribbean. Comparative Study of Brazil, Chile, Colombia, El Salvador, Jamaica, Mexico, Trinidad and Tobago and Venezuela", bit.ly/3ZUJAed
- Capriolo, Dino, Rogelio Granguillhome Ochoa, Philip Keefer, Ted Leggett, James Andrew Lewis, José Antonio Mejía-Guerra, Marcela Mello, Heather Sutton y Iván Torre. 2017. *The costs of crime and violence: new evidence and insights in Latin America and the Caribbean*. Washington: Inter-American Development Bank. bit.ly/3E9hZ0v
- Casey-Maslen, Stuart, Christof Heyns y Thomas Probert. 2022. "The use of less-lethal weapons for law enforcement during armed conflict". En *Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law*, editado por Robert Kolb y Gloria Gaggioli, 290-308. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Craig, Ellis. 1977. "Innocent Victims of a Police Action". *University of New Brunswick Law Journal* 26: 34-47.
- Cox, Tommy. 2005. "Less lethal weapons", bit.ly/43mK3c4
- Demir, Erdem Eren, Mehmet Ali Tekiner y Aybuke A. Isbir Turan. 2022. "The Role of Non-Lethal Weapons in Public Security". *J. Crimin. & Crim. L.* 60: 59-75. doi.org/10.47152/rkkp.60.3.4
- Dobrowolski, Alan, y Sue Moore. 2005. "Less lethal weapons and their impact on patient care". *Advanced Emergency Nursing Journal* 27(1): 44-49.
- FBI (Buró Federal de Investigaciones). 2021. "Statistics for Law Enforcement Officers Assaulted and Killed in the Line of Duty", bit.ly/3mwpHwl
- Geis, Gilbert, y Arnold Binder. 1990. "Non-lethal weapons: The potential and the pitfalls". *Journal of Contemporary Criminal Justice* 6(1): 1-7.
- Geneva Declaration Secretariat. 2008. "Geneva Declaration on Armed Violence and Development: Global Burden of Armed Violence", bit.ly/3P905kM
- Gun Violence Archive. 2023. "Data and Statistics of the Gun Violence Archive", bit.ly/2q7sf3c
- Haar, Rohini J., Vincent Iacopino, Nikhil Ranadive, Sheri D. Weiser y Madhavi Dandu. 2017. "Health impacts of chemical irritants used for crowd control: a systematic review of the injuries and deaths caused by tear gas and pepper spray". *BMC public health* 17(1): 1-14.

- Heresmann, Ian Badiola. 2011. "Función policial, democracia y accountability". *Revista Logos, Ciencia & Tecnología* 2(2): 188-201.
- Hickman, Matthew J., Jared N. Strote, Robert M. Scales, William S. Parkin y Peter A. Collins. 2021. "Police use of force and injury: Multilevel predictors of physical harm to subjects and officers". *Police Quarterly* 24(3): 267-297.
- Hirschfield, Paul J. 2023. "Exceptionally lethal: American police killings in a comparative perspective". *Annual Review of Criminology* 6:471-498.  
[doi.org/10.1146/annurev-criminol-030421-040247](https://doi.org/10.1146/annurev-criminol-030421-040247)
- Hougland, Steve, Charlie Mesloh y Mark Henych. 2005. "Use of force, civil litigation, and the taser: one agency's experience". *FBI L. Enforcement Bulletin* 74: 24-30.  
<https://goo.su/sA2Nf>
- Instituto Thurgood Marshall. 2022. "The National Police Funding Database, Thurgood Marshall Institute". 16 de junio de 2022. [goo.su/j4VWz](https://goo.su/j4VWz)
- Kjellman, Timothy Robert. 2016. "Less Lethal Weapons: An Effectiveness Analysis", [bit.ly/3GxpakC](https://bit.ly/3GxpakC)
- Kunz, Sebastian N., Hugh Calkins, Jiri Adamec y Mark W. Kroll. 2018. "Cardiac and skeletal muscle effects of electrical weapons: a review of human and animal studies". *Forensic Science, Medicine and Pathology* 14: 358-366. [doi.org/10.1007/s12024-018-9997-3](https://doi.org/10.1007/s12024-018-9997-3)
- Lewer, Nick, y Neil Davison. 2005. "Non-lethal technologies-an overview". *Disarmament forum* 1:37-51. <https://bit.ly/45KgRMw>
- Mapping Police Violence. 2023. "Mapping Police Violence", [bit.ly/3nWR1UR](https://bit.ly/3nWR1UR)
- MDNPNC (Ministerio de Defensa Nacional Policía Nacional de Colombia). 2017. "Resolución 02903", [bit.ly/3KP1CKt](https://bit.ly/3KP1CKt)
- Mesloh, Charlie, Mark Henych y Ross Wolf. 2008. "Less lethal weapon effectiveness, use of force, and suspect & officer injuries: A five-year analysis", [bit.ly/41fafUa](https://bit.ly/41fafUa)
- Mun, Johnathan. 2010. *Modeling risk: Applying Monte Carlo risk simulation, strategic real options, stochastic forecasting, and portfolio optimization*. Hoboken: John Wiley & Sons.
- Naghavi, Mohsen, Laurie B. Marczak, Michael Kutz, Katya Anne Shackelford, Megha Aroora, Molly Miller-Petrie y Miloud Taki Eddine Aichour. 2018. "Global mortality from firearms, 1990-2016". *Jama* 320(8): 792-814. [doi:10.1001/jama.2018.10060](https://doi.org/10.1001/jama.2018.10060)
- Naval Studies Board y National Research Council. 2003. *An assessment of non-lethal weapons science and technology*. Washington: National Academies Press.
- Oramas Mora, Daniela, William Terrill y Jacob Foster. 2023. "A Decade of Police Use of Deadly Force Research (2011-2020)". *Homicide Studies* 27(1): 6-33.  
[doi.org/10.1177/1088767922112](https://doi.org/10.1177/1088767922112)
- Otamendi, María Alejandra. 2019. "Juvenicidio armado: homicidios de jóvenes y armas de fuego en América Latina". *Salud Colectiva* 15: 1-6. [doi.org/10.18294/sc.2019.1690](https://doi.org/10.18294/sc.2019.1690)
- PERF (Police Executive Research Forum). 2016. "Guiding Principles on Use of Force. Critical Issues in Policing Series", [bit.ly/2VqnkIz](https://bit.ly/2VqnkIz)

- Reid, Tim, Peter Eisler y Grant Smith. 2019. "As death toll keeps rising, US communities start rethinking Taser use". *Reuters*, 4 de febrero. <https://reut.rs/45pCBxw>
- Reina Arias, Edna Rocío. 2018. "Armas no letales en seguridad privada en Colombia", [bit.ly/3KUrft7](https://bit.ly/3KUrft7)
- Serna-Mora, María Teresa. 2021. "Armas menos letales en intervenciones policiales para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana en el Perú", [bit.ly/45N9tjv](https://bit.ly/45N9tjv)
- Sheppard, Keller G., y Brandon C. Welsh. 2022. "Can police use of less-than-lethal weapons reduce harm during violent police-citizen encounters? A systematic review and directions for future research". *Aggression and violent behavior* 64:101748. [doi.org/10.1016/j.avb.2022.101748](https://doi.org/10.1016/j.avb.2022.101748)
- Statista. 2020. "The number of nonfederal police officers arrested for murder who have been convicted between 2005 and 2020 by charge", [bit.ly/3KPkEk3](https://bit.ly/3KPkEk3)
- Strote, Jared, Mimi Walsh, Matthew Angelidis, Amaya Basta y H. Range Hutson. 2010. "Conducted electrical weapon use by law enforcement: an evaluation of safety and injury". *Journal of Trauma and Acute Care Surgery* 68 (5): 1239-1246. [doi.org/10.1097/TA.0b013e3181b28b78](https://doi.org/10.1097/TA.0b013e3181b28b78)
- UNLIREC (United Nations Regional Centre for Peace, Disarmament and Development in Latin America and the Caribbean). 2016. "Armas menos letales en América Latina y el Caribe. Retos y oportunidades", <https://bit.ly/3KQkJ74>
- White, Michael D., y Justin Ready. 2007. "The TASER as a less lethal force alternative: Findings on use and effectiveness in a large metropolitan police agency". *Police quarterly* 10(2): 170-191. [doi.org/10.1177/1098611106288915](https://doi.org/10.1177/1098611106288915)



doi.org/10.17141/urvio.37.2023.5937

# Geografía socioeconómica de las finanzas *offshore* de México

## *Socioeconomic Geography of Offshore Finance in Mexico*

Rodrigo Tovar-Cabañas<sup>1</sup>, Ubaldo Márquez-Roa<sup>2</sup>  
y Grecia Herrera-Meza<sup>3</sup>

Recibido: 13 de marzo de 2023

Aceptado: 19 de junio de 2023

Publicado: 30 de septiembre de 2023

### Resumen

En este artículo se explora la información que contienen los papeles de Panamá, cuya relevancia continúa desde la revelación en 2016. El objetivo es caracterizar la estructura territorial de los principales flujos financieros internacionales que pasaron por México descritos en tales papeles. Se utilizó el análisis de redes socioespaciales para acotar el universo de estudio a un millar de revelaciones. Con la ayuda de las herramientas lógicas del software Gephi, se pudieron visualizar las nubes de puntos que corresponden a la estructura de las finanzas *offshore* de México. El estudio revela que el 36% de los paraísos fiscales u *offshore* se lleva a cabo en la alcaldía Miguel Hidalgo de la Ciudad de México; el 8,8% corresponde al municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, mientras que el 5,3% corresponde a la alcaldía Cuajimalpa de Morelos, de Ciudad de México. Por último, se ubicaron los principales paraísos fiscales con los que interactúa la red de finanzas *offshore* de México.

**Palabras clave:** análisis de redes; corrupción política; geografía económica; México; Panamá

### Abstract

This paper explores the information contained in the Panama papers, whose relevance continues to be present since the revelation in 2016. The objective is to characterize the territorial structure of the main international financial flows that passed through Mexico. Through socio-spatial networks analysis, the universe of study was limited to a thousand revelations. With the help of the logical tools of the Gephi software, it was possible to visualize the point clouds of the structure of offshore finance in Mexico. The study reveals that 36% of tax havens or offshore are carried out in the Miguel Hidalgo mayor's office of Mexico City, 8.8% correspond to the municipality of San Pedro Garza García, Nuevo León, while 5.3% correspond to the Cuajimalpa de Morelos mayor's office in Mexico City. Finally, it was possible to locate the main tax havens with which the offshore finance network of Mexico interacts.

**Keywords:** network analysis; political corruption; economic geography; Mexico; Panama

1 Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), México, fausto.carbajalgl@anahuac.mx, orcid.org/0000-0001-7374-6987

2 Universidad de Xalapa AC, México, ubaldo.marquez.roa@gmail.com, orcid.org/0000-0002-6090-2140

3 Benemérita Escuela Normal Veracruzana, México, greehem@gmail.com, orcid.org/0000-0002-3947-7426



## Introducción

En Estados Unidos, Vicente Blasco Ibáñez publicó hacia 1920 una serie de artículos sobre la milicia y la política mexicana, para justificar su escepticismo respecto a los principios e ideales revolucionarios de los militares que dominaban el ámbito político nacional, pues seguían siendo individuos con intereses particulares. La reseña completa sobre la corrupción política del periodo postrevolucionario la brinda Gómez (2016), quien compila algunos ejemplos sobre los abusos de autoridad: uso discrecional del dinero por parte de jefes de operaciones militares, apropiación de recursos del erario público, extorsión a rancherías, fomento de los juegos de azar, extorsión/sobornos de parte de establecimientos fabriles, extorsión contra los católicos acaudalados y asignación de licitaciones sin concurso.

Décadas más tarde, siendo candidato del partido en el poder, López Portillo denunció la histórica corrupción que arrastraban desde la década de 1940 instituciones como la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH), fundada en 1947, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), fundada en 1960, y la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), fundada en 1970 (Morris 1988). Al respecto, Goodman (1974) señala que, debido a que el sistema de gobierno y el partido oficial están tan estrechamente vinculados, los funcionarios terminan creando un sistema de nepotismo, en el que una de las principales maniobras de corrupción se manifiesta mediante el clientelismo político, incluidos los subsidios del gobierno.

En efecto, la corrupción en México ha creado un *modus operandi* en el ejercicio de la política, cuya principal característica es un exacerbado presidencialismo y predominio del partido oficial. Sus funciones principales son: montajes políticos, acuerdos para manejar la violencia, reparto de curules políticas, compra de disidentes, creación de complicidades para el tráfico de drogas, protección de criminales, entre otro tipo de fortalecimiento de lealtades, compromisos y disciplinas políticas (Nieto 2012).

Por ejemplo, Reding (1995) narra cómo el secretario de defensa del presidente Salinas, el almirante Mauricio Schleske Sánchez, fue obligado a renunciar, aunque nunca fue perseguido, tras las revelaciones de que sus marinos, de la base naval de Matamoros, habían estado contrabandeando drogas a Texas. Schleske tampoco fue enjuiciado por haber omitido en su declaración patrimonial, requerida por la ley, sus propiedades y condominios ubicados en Houston, Texas, valuados en más de \$350 000 dólares. Incluso, una de estas propiedades la había tratado de ocultar vendiéndola por \$10 dólares a una empresa ficticia de las Islas Vírgenes Británicas.

En un intento de frenar los poderes metaconstitucionales, en América Latina surgió una ola de convenciones anticorrupción. En 1996, la Organización de los Estados Americanos firmó un tratado contra la corrupción; en 1997, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos firmó otro antisobornos. En ambos casos, el presidente en turno de México suscribió los acuerdos. En 2003, Naciones Unidas firmó un tratado respecto al tema, rubricado por el entonces presidente Vicente Fox Quezada (Morris 2009).

Tal esfuerzo se reflejó en múltiples cursos y diplomados sobre corrupción y rendición de cuentas, impartidos en las mejores universidades de México, así como en debates públicos sobre ética y sobre las perniciosas consecuencias de la corrupción para la vida democrática (Morris 2009). Por tanto, no sorprende que, en los indicadores de gobernanza del Banco Mundial de 1997 a 2009, México mostrara ligeras mejorías en el control de la corrupción (Soto y Cortez 2015).

Otra maniobra federal anticorrupción y antipeculado fue la creación en 1998 de las Aportaciones Federales del Ramo 33, las cuales se refieren a recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados. Empero, dichos recursos quedan condicionados al cumplimiento de los objetivos que se señalan en cada uno de los fondos. Es decir, son recursos etiquetados; su aplicación y ejecución deben estar destinadas al fin para el que fueron creados, para cumplir los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (González 2017).

Lo anterior obedece a la creencia de que los estados con ingresos locales limitados tienen bajos niveles de corrupción. Sin embargo, las presiones de la población y su creciente demanda de servicios públicos suelen conducir a que aumenten (Morris 2005). De ahí que, en el índice de gobernanza mundial del Foro para una Nueva Gobernanza Mundial (FnWG, por sus siglas en inglés), el control de la corrupción en México experimentara un decrecimiento entre los años 2010 y 2017 (Fox 2019).

Ahora bien, la forma convencional de estudiar la corrupción política gubernamental ha sido analizar el comportamiento de búsqueda de rentas por parte de los funcionarios públicos. En la actualidad, se conocen tres mecanismos de la corrupción: aumenta el tamaño del gasto público mediante proyectos públicos innecesarios e improductivos; contribuye al sobrepago de algunas compras de bienes o servicios y se traduce en pagos a personas que no tienen derecho a estos beneficios. Sin embargo, debido a la escasez de información, no existen investigaciones específicas sobre los efectos de la corrupción en la sostenibilidad financiera de los gobiernos (Puron 2021). De allí la importancia de documentar el caso de los papeles de Panamá en México.

En 2016, el periódico alemán *Süddeutsche Zeitung* recibió en anonimato y en formato digital 2,6 terabytes de datos que contenían 11 500 000 de documentos confidenciales de miles de empresas ubicadas alrededor del mundo. Dicha filtración de información correspondía a la firma de abogados Mossack Fonseca, cuya sede estaba situada en Panamá. El Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ, por sus siglas en inglés) fue la instancia encargada de armar un archivo original que documenta 1 300 000 relaciones corporativas y conexiones financieras internacionales (CFI), comúnmente denominadas papeles de Panamá.

En México, con el cambio de régimen presidencial, los papeles de Panamá se volvieron tendencia en redes sociales en 2019, sin embargo, las últimas aproximaciones teórico-académicas sobre tal temática son escasas. Por ejemplo, en la base mundial de datos bibliográficos, de resúmenes y citas de artículos de revistas científicas, Scopus, en el 2023 figuran menos de 50 artículos de investigación. Por lo que este estudio tiene como objetivo primordial carac-

terizar a escala estatal y municipal la estructura territorial de los principales flujos financieros internacionales de los papeles de Panamá que pasaron por México.

En esta investigación destacan algunos análisis sobre redes sociales, relaciones de poder de actores en mercados financieros y las consecuencias que la nueva economía política global tiene para con la ciudadanía. Otros trabajos son ejercicios de periodismo científico encaminados a describir la corrupción financiera. También hay nuevas propuestas de investigación que, desde el fenómeno del *big data*, analizan las respuestas de *Twitter* (Neu et. al 2020) en función de la auscultación de los papeles de Panamá y los escándalos fiscales que involucra a algunas personalidades políticas y empresariales de talla mundial.

Otras líneas de investigación continúan el estudio de las denominadas finanzas de ultramar y los mecanismos que las llevan a convertirse en paraísos fiscales. Desde estas propuestas hacen hincapié en describir la ruta de los flujos de capital antes de terminar en países de alta mar. Es útil recordar que este tipo de estudios es escaso, debido al secretismo del que gozan los mecanismos tendentes a evitar el pago de impuestos. Una tercera vía de análisis estudia los perfiles psicológicos de los agentes y clientes financieros, que suelen evadir sus responsabilidades fiscales al tiempo que autominimizan y rutinizan sus crímenes comerciales (Evertsson 2019).

Lo loable de tales trabajos pioneros radica en que se ha creado una base de datos robusta de un tema realmente poco estudiado desde la óptica científica. Es de aplaudir, entonces, la considerable atención mediática que los diarios latinoamericanos le han dado a los papeles de Panamá. Empero, recuérdese que el mercado de la firma Mossack Fonseca deja libre el 90% del mercado global de estos peculiares flujos financieros, en los cuales, al día de hoy, se estima que participan más de 4000 empresas de servicios financieros. Por eso, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) calcula que Latinoamérica pierde cada año más de 300 000 000 000 de dólares en ingresos fiscales ligados a este fenómeno de ingeniería tributaria planificada, lo que representa un 6,7% de su PIB regional (Fernández, 2020).

Empero, debido a que la temática aún se encuentra en su fase de análisis, todavía crece la sinonimia de su marco epistemológico. Es decir, su minería de texto va desde palabras clave como fugas de Luxemburgo, papeles de Panamá, papeles del Paraíso, paraísos fiscales, secreto bancario, banca en la sombra, sociedades *offshore* (fuera o más allá de la costa o extraterritoriales) o finanzas *offshore* hasta otros tecnicismos como análisis de redes sociales, redes globales de corrupción, responsabilidad social mundial, periodismo en red global, cuarto poder en red global y geografía financiera.

Sin embargo, lo que ha motivado la elaboración de la presente investigación es la falta de un documento científico que analice desde la geografía económica o desde la geopolítica financiera, el caso de los papeles de Panamá y el rol que juega México dentro de esas finanzas *offshore*. Este estudio tiene por objetivo caracterizar a escala estatal y municipal la estructura territorial de los principales flujos financieros internacionales de los papeles de Panamá que pasaron por México. Para ello se ubicaron las direcciones postales de las entidades extraterritoriales ligadas a los papeles de Panamá, luego se desagregaron espacialmente la cantidad de funcionarios e intermediarios con sede en México. No sin antes practicar su respectivo estado del arte.

## Papeles de Panamá: estado del arte

En abril de 2016, 2,6 *terabytes* de datos que contenían 11 500 000 de documentos confidenciales sobre más de 214 000 empresas de 200 países se filtraron a la luz pública desde la firma de abogados Mossack Fonseca, cuya sede estaba situada en Panamá (Berglez y Gearing, 2018). Dichos documentos contenían más de cuatro décadas de transacciones, pero, sobre todo, revelaron, de forma objetiva, cómo individuos ricos y corporaciones económicamente poderosas o de alcance mundial han utilizado elaboradas y complejas estructuras de control de propiedad corporativa ubicadas en paraísos fiscales u *offshore*. Lugares donde la regulación fiscal es laxa para cumplir el objetivo de ocultar la titularidad real de empresas o personas y, por tanto, oscurecer activos financieros personales mediante evasión fiscal, blanqueo de capitales, entre otras prácticas de corrupción financiera (Rabab'Ah et. al 2016).

En efecto, los denominados papeles de Panamá, en parte, desenmascaron una especie de sociedad semisecreta o paralela, la cual consiste en una extraña mezcla de élites, tales como gente de negocios, banqueros, criminales (narcotraficantes, principalmente), celebridades (actores, cantantes y deportistas de talla internacional), políticos de todo el mundo, así como ciudadanos ricos comunes, todos ellos proclives a rechazar o evitar sus responsabilidades fiscales, como lo es el simple acto de pagar impuestos (Mackert 2017).

Con tales papeles de Panamá, el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ, por sus siglas en inglés) armó un archivo original que establece 1 300 000 de relaciones corporativas. La depuración de direcciones no identificadas o lugares de dudosa localización reduce tal cifra a poco más de 500 000 conexiones financieras internaciones (CFI), de cuya base de datos se pueden identificar la localización geográfica de las personas físicas o jurídicas que poseen el capital y el destino último de sus fondos (Fernández 2020).

Sin embargo, debido a que la confección de dicho archivo ha seguido un entorno wiki, es decir, que no ha sido elaborado por una fuente u organismo oficial, no ha seguido un sistema contrastado de construcción al igual que la base de datos relacionada a él. Por eso, está sujeto a un margen de imprecisiones, debido a la propia naturaleza de los datos. Esto supone asumir, de entrada, un margen de error diferente al de las estadísticas oficiales (Fernández 2020).

Un segundo elemento importante para tener en cuenta es que se trata de una filtración procedente de dos principales fuentes: 1) el despacho de abogados panameño Mossak Fonseca (uno de los mayores bufetes de derecho comercial del mundo, especializado en inversiones internacionales) y 2) documentación propia recabada por el ICIJ, de modo que pueden existir problemas de coherencia interna. Sin embargo, el trabajo realizado por el ICIJ ha sido loable, puesto que permite, por vez primera, dar a conocer un entramado muy difícil de conocer, dado el secretismo y la protección legal de la que suele gozar toda información financiera (Fernández 2020).

La información concerniente a México fue seleccionada como caso de estudio porque, conforme a (Evertsson 2019), quien, luego de revisar la base de datos de Factiva (que contiene información de más de 33 000 periódicos en sus idiomas originales), encontró que la

mayoría de las historias periodísticas que abordan los papeles de Panamá se publicaron en diarios latinoamericanos (45%), seguida de países europeos (29%), asiáticos (18%), norteamericanos (6%), africanos (2%) y los medios orientales (1%).

Ahora bien, económicamente, este fenómeno es importante debido a que, como dice (O'Donovan, Wagner y Zeume 2019), la capitalización general del mercado de las empresas conectadas a los papeles de Panamá asciende a 174 000 000 000 de dólares. Además, en su mayoría, involucra pagos de sobornos a funcionarios públicos. Por ejemplo, gracias a esta filtración, se sabe que un conglomerado alemán utilizó empresas de ultramar (otro término usado para referirse a paraísos fiscales) operadas por Mossack Fonseca, para administrar cuentas ilegales y sobornar a funcionarios de ese gobierno; o bien, un contratista italiano, utilizó empresas fantasmas constituidas por Mossack Fonseca para pagar sobornos y así ganar contratos de infraestructura de petróleo y gas.

En efecto, el bufete de abogados Mossack Fonseca tenía como principal función actuar como intermediario para crear empresas de ultramar, también conocidas en la literatura como sociedades extraterritoriales. El mapeo de dicha red global de servicios de deslocalización financiera puede agruparse en entidades, intermediarios y funcionarios; las entidades corresponden a empresas creadas en paraísos fiscales. En la base del ICIJ hay 500 000 entidades con los atributos siguientes: nombre, nombre original, nombre anterior, jurisdicción, descripción de jurisdicción, tipo de empresa, dirección física, identificación interna, incorporación, fecha de activación, fecha de inactivación, fecha de cancelación, fecha de residencia, estado, proveedor de servicios, códigos de país, país, notas y observaciones, ID de nodo, ID de fuente. Respecto a los intermediarios, estos se refieren a despachos de abogados u otros intermediarios que ofrecen servicios de deslocalización. La base alberga 24 000 intermediarios, los cuales cuentan globalmente con 370 000 agentes y 151 sucursales (Dominguez, Pantoja y González 2018).

Ahora bien, algunos estudiosos señalan que el bufete o despacho de abogados Mossack Fonseca gestionaba entre el 5% y el 10% del mercado mundial de tales transacciones secretas. Es útil señalar que dentro de sus clientes figuraban más de 500 bancos, incluidos HSBC, *Credit Suisse*, UBS y *Société Générale*, y 60 principales empresas de servicios financieros globales de Forbes 2000. Llama poderosamente la atención que al utilizar la cifra de cuota de mercado más alta para Mossack Fonseca todavía queda un 90% de este lucrativo y secreto mercado global cuyo botín lo operan otras firmas y jurisdicciones, en las que participan bancos de importancia global como una cuestión de rutina y en la que los flujos financieros lícitos e ilícitos se entremezclan de manera incesante (Clope y Brown 2018).

Sin embargo, a medida que las historias de los reporteros del ICIJ se han difundido, los gobiernos y la Comisión Europea han impugnado el secreto bancario, que había sido la norma en Luxemburgo (Berglez y Gearing 2018). Por ejemplo, en diciembre de 2017, 150 investigaciones en 79 países lograron la recuperación de 500 000 000 de dólares (Evertsson 2019). En efecto, el objetivo del ICIJ es colaborar en investigaciones para exponer la verdad y responsabilizar a los poderosos (Berglez y Gearing 2018). De allí la importancia de revisar

de manera objetiva la base de datos interactiva del ICIJ, que muestra los vínculos económicos entre más de 70 políticos y empresas de todo el mundo (Berglez y Gearing 2018), de lo contrario, los medios de comunicación privada seguirán filtrando y minimizando la gravedad del lavado de dinero (Neu et. al 2020).

Esta inseparabilidad de los flujos financieros en la economía observada/no observada constituye un problema tan grave que ha alterado las medidas de contabilidad del ingreso nacional. Por ejemplo, de modo oficial, unos 11 000 000 000 000 de dólares se mueven a través de la economía de los Países Bajos cada año, equivalente a 20 veces el PIB de este país, no obstante, este flujo no tiene ningún efecto económico porque nunca está físicamente presente o invertido (Cloke y Brown 2018). En efecto, impulsados por muchos actores poderosos dentro de la economía y en los organismos internacionales, como el FMI o el Banco Mundial, los Estados no han abolido cualquiera de las regulaciones económicas durante las últimas décadas, sino que las han recalibrado para mejorar los intereses del capital (Mackert 2017).

Es así como la evasión fiscal internacional ha nacido a gran escala en el Reino Unido, Francia, Rusia, India, Corea del Sur, Canadá e Israel, quienes con ayuda de paraísos fiscales extraterritoriales logran distorsionar la economía global (Berglez y Gearing 2018). Por ejemplo, en 1998 había 11 000 instituciones financieras multinacionales en Europa, para 2017 estas habían disminuido a 7000, mientras que la creación de servicios financieros ha aumentado de manera constante, puesto que en 2010 había 3000 empresas de este tipo en la Unión Europea, empero, para 2017 habían aumentado a 4000, todas ellas sin ningún papel que desempeñar en la economía “real” de los bienes de producción, el empleo, la inversión y la manufactura (Cloke y Brown 2018).

A escala mundial, alrededor del 25% de los países (50 Estados como mínimo) son paraísos fiscales, los cuales demográficamente se caracterizan por tener poblaciones pequeñas de menos de 1 000 000 de habitantes, empero, lo trascendente desde el punto de vista económico es que allí se encuentran más del 30% de la inversión extranjera directa global, y donde las empresas privadas tienen una mayor reducción de impuestos respecto de las empresas públicas. Por ejemplo, en 2014, el 71,6% de las empresas de Fortune 500 (358 empresas) tenían como mínimo 7600 subsidiarias en paraísos fiscales, con las cuales evadieron alrededor de 90 000 000 000 de dólares en impuestos federales (Dominguez, Pantoja y González 2018).

Otras estimaciones de manera conservadora señalan que una de cada siete empresas tiene secretos extraterritoriales, que existen más de 2 000 000 de empresas y miles de bancos, fondos y aseguradoras vinculadas a tal fenómeno, cuyos activos *offshore* globales oscilan entre 7 000 000 000 000 y 32 000 000 000 000 de dólares (O'Donovan, Wagner y Zeume 2019).

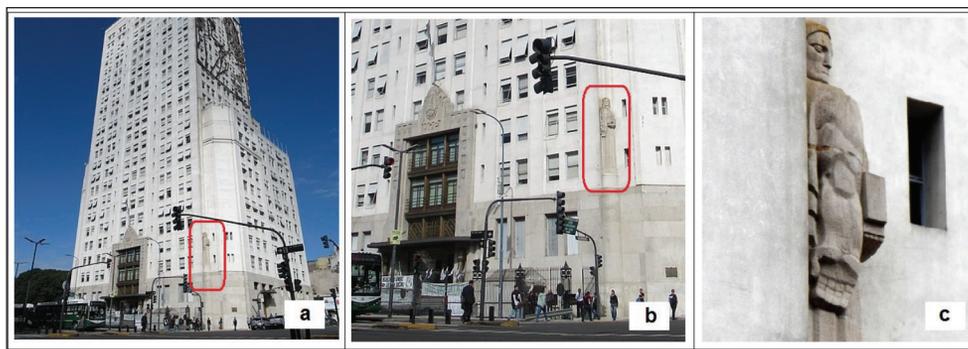
De acuerdo con O'Donovan, Wagner y Zeume (2019), los paraísos fiscales se utilizan para tres fines: evitar impuestos, hacer pagos de sobornos y expropiar a los accionistas externos. Calcula que el 14% de las empresas cometen fraude contable y el 25% de ellas participan en alguna forma de corrupción. Por ejemplo, en Asia el uso de paraísos fiscales es muy común en Hong Kong, donde aproximadamente una de cada seis empresas los emplea;

mientras que en Reino Unido la proporción es de una de cada nueve y en Estados Unidos es de 1,7% (O'Donovan, Wagner y Zeume 2019).

Con base en tales aproximaciones, algunos estiman que el blanqueo mundial de capital mediante paraísos fiscales ascendió en 2007 a 2 300 000 000 000 de dólares, y a 7 600 000 000 000 en 2015. Tan solo los activos españoles localizados en espacios *offshore* ascienden a 116 000 000 000 de euros, y representan un 10% del PIB de España en 2013 (Fernández 2020). En tanto que, en países periféricos, donde la evasión fiscal ejerce un impacto aún mayor sobre sus economías, algunas estimaciones calculan que estos países pierden al año 100 000 000 000 de dólares, solo en evasión fiscal de empresas multinacionales allí instaladas (Fernández 2020).

La CEPAL calcula que Latinoamérica pierde cada año 320 000 000 000 de dólares en ingresos fiscales ligados a este fenómeno, lo que representa un 6,7% de su PIB regional. Algunas instituciones como *Global Financial Integrity* rebajan esta cifra, y estiman que entre 2004 y 2013 América Latina ha perdido 1 400 000 000 000 de dólares, de los cuales solo el 12% corresponde a flujos ilícitos ligados a la corrupción o el crimen organizado (Fernández 2020), mientras que el 88% restante está vinculado a operaciones de ingeniería tributaria planificadas por grandes empresas (Fernández 2020). Al respecto, es útil señalar que el problema de la corrupción financiera es de larga data en América Latina, como lo dejaron de manifiesto los arquitectos Alberto Belgrano Blanco y José Hortal en 1936 (figura 1).

Figura 1. Monumento a la coima en Buenos Aires, Argentina



Fuente: imágenes de acceso libre, elaborado por los autores a partir de Visacovsky y Garguin (2021).

En la figura 1 se puede apreciar en el a) edificio en Avenida 9 de Julio, Buenos Aires, Argentina; b) fachada principal del conjunto arquitectónico de 1936 con pieza decorativa en la esquina nororiental; y en el c) escultura en estilo *art déco* que representa a una persona que porta en la mano izquierda una caja, mientras que su mano derecha está en posición de pronación aduciendo a un acto de compensación económico secreto.

## Materiales y metodología

La presente investigación tiene el objetivo de describir, de manera general, la estructura territorial a escala estatal y municipal de la red de relaciones financieras que dirige el capital desde los estados y municipios de México hacia algunos paraísos fiscales. Dicha caracterización ha sido posible realizarse gracias al caudal de datos, publicados por el ICIJ, denominados papeles de Panamá. Es útil señalar que dicha filtración de información es adecuada para conocer la intensidad de las relaciones interempresariales, mas no la cantidad de activos y pasivos involucrados en esta red financiera semisecreta.

El libre acceso a este fenómeno de *big data* financiero, que involucra a los propietarios de las mayores fortunas del mundo con los mecanismos y empresas de intermediación bursátil y financiera para su movilidad extraterritorial, ayuda a comprender cómo se construye geográficamente la evasión del pago de impuestos. Para ello el ICIJ ofrece tres clases principales de entidades, a saber, entidades extraterritoriales, intermediarios y funcionarios.

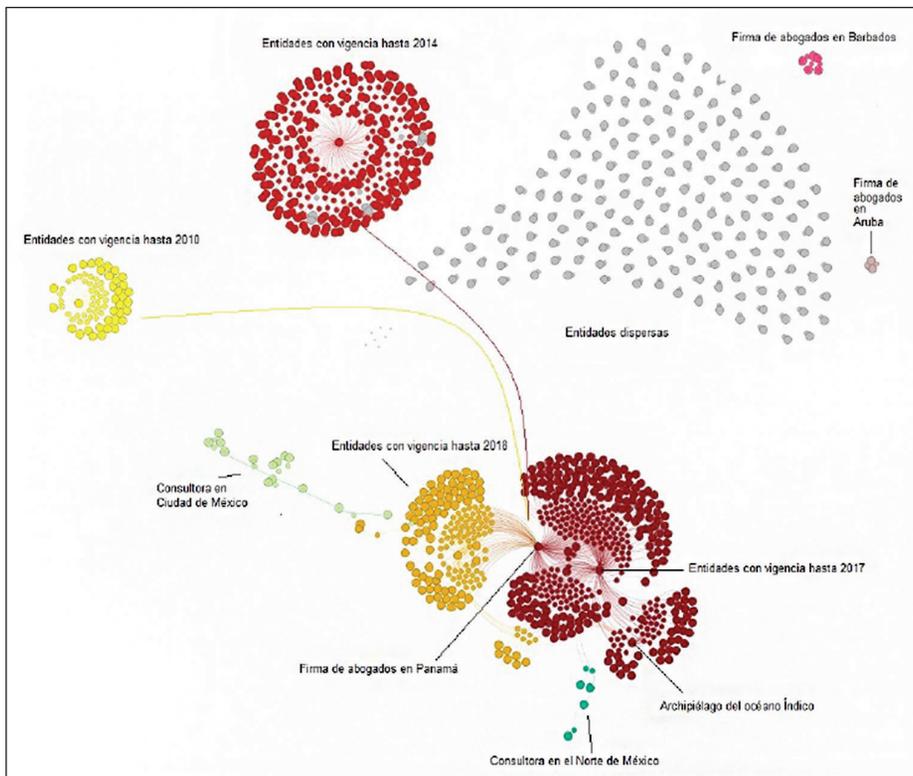
Una entidad extraterritorial u *offshore* es definida por el ICIJ como una empresa, fideicomiso o fondo creado por un agente en una jurisdicción de bajos impuestos que a menudo atrae a clientes no residentes a través de un trato fiscal preferencial. Un intermediario lo define (generalmente) como un bufete de abogados o un intermediario que le pide a un proveedor de servicios en el extranjero que cree una empresa en el extranjero para un cliente. Un funcionario puede referirse a varios tipos de personas, incluidos beneficiarios, signatarios y destinatarios, que se encuentran en una posición de influencia significativa en el organigrama asociado, a su vez, puede referirse a una entidad corporativa en lugar de una persona física.

La base cuenta con cerca de 500 000 entidades, más de 370 000 agentes, más de 150 000 direcciones físicas y más de 20 000 intermediarios, todos ellos con alguno de los siguientes atributos: nombre, nombre original, nombre anterior, jurisdicción, descripción de jurisdicción, tipo de empresa, dirección, identificación interna, fecha de activación, fecha de inactivación, fecha de cancelación, fecha de residencia, estado, proveedor de servicios, códigos de país, país, nota, ID de nodo, ID de fuente. Dichos datos se pueden descargar como archivo *Comma-Separated Values* (CSV), el cual es un archivo de texto cuyos caracteres están separados por comas, y hacen una especie de tabla en filas y columnas, para confeccionar o mapear parte de la red global de deslocalización financiera.

Al respecto, se practicó una revisión preliminar de los archivos CSV del ICIJ para luego examinar y construir una matriz de lugar-documento para el caso mexicano. Se obtuvo como resultado un *corpus* de 1137 funcionarios, 618 direcciones, 87 entidades y 35 intermediarios. Ahora bien, para el caso de las direcciones, la red extraída constó de 1361 nodos y 1459 aristas. Aquí se presentó una dificultad operativa, debido a que los datos publicados no mantienen un mismo criterio en cuanto a escala espacial, sin embargo, es útil señalar que la mayoría están registrados por países y que la información desagregada por Estados, con apoyo de *Google Maps*, permite perfilar con mayor precisión la distribución geográfica de dichas entidades, por lo que es posible practicar distintos tipos de análisis espaciales.

Para la visualización y análisis de redes se usó el *software* Gephi, un paquete de código abierto ampliamente utilizado para visualización de gráficos y análisis de redes. El cual cuenta con un conjunto de herramientas lógicas para organizar la complejidad matemática mediante gráficos de nubes de redes de puntos o nodos, lo que permite a sus usuarios centrarse en el significado de las conexiones de red. La visualización del conjunto de datos se realizó mediante el uso del algoritmo ForceAtlas implementado dentro del propio Gephi, puesto que, al ser una notación de vector de fuerza crea gráficos continuos, es decir, se destaca por su sencillez y por la facilidad de lectura de las redes a las que ayuda a visualizar. Este algoritmo se utiliza para el diseño de nodos colocándolos de acuerdo con su dependencia en los otros nodos, según las conexiones entre nodos. Para el análisis de red, se aplicaron las siguientes medidas de análisis de red: 1) grado medio para calcular el número medio de bordes que conectan los nodos de la red y 2) modularidad de la red para que en función de su fuerza de atracción se divida la red en subconjuntos de grupos, ello para detectar comunidades específicas de la red. En ese sentido, las principales agrupaciones del análisis practicado pueden apreciarse en la figura 2.

Figura 2. Visualización de la red de finanzas *offshore* de México



Fuente: elaborado por los autores a partir de ICJ (2016).

Luego se procedió a realizar un análisis espacial de relaciones geográfico-económicas de escala mesoscópica mediante la confección de dos matrices: una por estados y municipios, en la cual se intenta mostrar las interrelaciones de la estructura de las finanzas *offshore* de México; y otra por países, en donde, a través de un diagrama de acordes, se logró jerarquizar las interrelaciones entre las entidades económicas y demás actores y países involucrados.

El país con el mayor número de nodos conocidos es Panamá, pues aglutina el 45% de ellos, le sigue Islas Vírgenes Británicas con el 28% de los nodos, luego están las islas Seychelles (un archipiélago del océano Índico, al noreste de Madagascar). En el cuarto puesto figuran las Islas Caimán con el 5%, Barbados y Bahamas cada una representa el 3%, Nueva Zelanda el 2%, Bermuda, Reino Unido, Nevada y Hong Kong participan cada uno con aproximadamente el 1% en la red de finanzas *offshore* de México.

Tabla 1. Principales alcaldías o municipios partícipes en la red de finanzas offshore de México

| Municipio              | %    | Municipio           | %   | Municipio                  | %   | Municipio              | %   |
|------------------------|------|---------------------|-----|----------------------------|-----|------------------------|-----|
| Miguel Hidalgo         | 36.5 | Tlalpan             | 0.9 | Saltillo                   | 0.6 | San Francisco de Borja | 0.3 |
| San Pedro Garza García | 8.8  | Tijuana             | 0.9 | Celaya                     | 0.6 | Gómez Palacio          | 0.3 |
| Cuajimalpa de Morelos  | 5.3  | Torreón             | 0.9 | Tlajomulco de Zúñiga       | 0.6 | Tlalnepantla de Baz    | 0.3 |
| Coyoacán               | 3.2  | León                | 0.9 | Monterrey                  | 0.6 | Huachinango, Pue       | 0.3 |
| Huixquilucan           | 2.9  | Guadalajara         | 0.9 | Othón P. Blanco            | 0.6 | Corregidora            | 0.3 |
| Mérida                 | 2.9  | Valle de Bravo      | 0.9 | Solidaridad                | 0.6 | Felipe Carrillo Puerto | 0.3 |
| Benito Juárez          | 2.6  | Querétaro           | 0.9 | Tampico                    | 0.6 | San Luis Potosí        | 0.3 |
| Atizapán de Zaragoza   | 2.0  | Valle de Bravo      | 0.9 | Boca del Río               | 0.6 | Rioverde               | 0.3 |
| Naucalpan de Juárez    | 2.0  | Mazatlán            | 0.9 | Iztapalapa                 | 0.6 | Culiacán               | 0.3 |
| Zapopan                | 1.8  | Veracruz            | 0.9 | Metepc                     | 0.6 | Valle Hermoso          | 0.3 |
| Tlaltenango            | 1.8  | Álvaro Obregón      | 0.9 | Puerto Vallarta            | 0.6 | Orizaba                | 0.3 |
| Cuernavaca             | 1.5  | Magdalena Contreras | 0.6 | Ensenada                   | 0.3 | Córdoba                | 0.3 |
| Carmen                 | 1.2  | Aguascalientes      | 0.6 | Los Cabos                  | 0.3 | San Andrés Tuxtla      | 0.3 |
| Benito Juárez          | 1.2  | Playas de Rosarito  | 0.6 | Manzanillo                 | 0.3 | Tizimín                | 0.3 |
| Cauhtémoc              | 1.2  | La Paz              | 0.6 | San Cristóbal de las Casas | 0.3 | Iztacalco              | 0.3 |

Fuente: elaborado por los autores a partir de ICJ (2016).

## Discusión y resultados

Con base en el análisis de redes realizado, al parecer, son dos consultoras financieras o firma de abogados (intermediarios) las que asesoran al mayor número de entidades *offshore* domiciliadas en México, una firma queda ubicada en Ciudad de México y otra, posiblemente, en Monterrey. Las firmas de abogados, es decir, intermediarios extranjeros que también asesoran a la gran mayoría de tales entidades *offshore* mexicanas están domiciliadas en cuatro países, estos por orden de prelación son: Panamá, Seychelles, Barbados y Aruba.

En cuanto a su vigencia como entidades *offshore*, el análisis de redes expone que existen cuatro grandes grupos: los del 2010, 2014, 2017 y 2018. Es revelador cómo tales grupos de entidades *offshore* tienden a renegociar su situación en función del calendario preelectoral de México (2011-2012, 2014-2015, 2017-2018), periodos conocidos, por una parte, por la agitada movilización de cuotas laborales, de afiliación política, tributaciones extraoficiales y demás “charolazos”, mientras que, por la otra, por la apresurada y urgente necesidad de emitir facturas de operaciones simuladas.

Es útil precisar que aquí no se supone nada, al contrario, solo se aclara que el lavado de dinero a través de operaciones simuladas en “modalidad hormiga”, por lógica, suele ser más fácil en periodos de mucha demanda de movimiento político económico. Por tanto, en los siguientes párrafos se va comentar una posible relación que existe entre la deuda pública y las entidades *offshore*, con miras a desagregar aún más la estructura territorial de estos flujos financieros con domicilio en México.

A escala municipal el 36% la red de finanzas *offshore* de México corre a cargo de la alcaldía Miguel Hidalgo, ubicada en la Ciudad de México; con el 8,8%, le sigue el municipio de San Pedro Garza García, ubicado en el estado de Nuevo León; posteriormente está la alcaldía Cuajimalpa de Morelos de Ciudad de México con una participación porcentual del 5,3%; la alcaldía Coyoacán participa con el 3,2%. Sin embargo, a escala estatal, dicha estructura territorial de finanzas *offshore* se reconfigura en orden de prelación de la manera siguiente: Ciudad de México participa con poco más del 50%; el estado de México aglutina el 10,4%, Nuevo León el 5,0%, Jalisco el 4,6%, Yucatán el 4,5% y Quintana Roo el 3,7%.

Es significativo observar cómo los estados punteros en la red de finanzas *offshore* de México también son punteros en las listas de deuda pública de la base de datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por ejemplo, en el año 2000, los cuatro estados con mayor deuda pública fueron Ciudad de México (31,7%), estado de México (25,7%), Nuevo León (9,7%) y Jalisco (5,7%). Asimismo, los cuatro estados con mayor deuda pública del año 2010 fueron Ciudad de México (16,7%), estado de México (12,2%), Nuevo León (10,8%) y Jalisco (7,0%). Mientras que para el año 2017, época posterior a la revelación de los papeles de Panamá, los cuatro estados con mayor deuda pública fueron Ciudad de México (13,4%), Nuevo León (12,3%), Chihuahua (8,6%) y Veracruz (8,4%). En este periodo los estados de México y Jalisco ocuparon el 5to y el 8vo puesto, respectivamente.

Lo anterior cobra relevancia gracias a que la inversión pública en México va dirigida a atender las demandas de su población, mediante el pago de contratos por obras de infraestructura, por servicios, por proyectos productivos, para creación y desarrollo de empresas, para promoción de actividades comerciales, para generación de empleo y para el mejoramiento de la calidad de vida en general.

En efecto, en México los recursos de inversión pública no suelen componerse exclusivamente de proyectos tendentes a la autosuficiencia, sino de transferencias de capital a terceros, a subsidiarias, a fideicomisos, a organizaciones no gubernamentales, y a la compra de bienes inmuebles, vehículos, entre otras operaciones fiscales que pueden ser simuladas con facilidad. Al respecto, no hay que olvidar que ocho gobernadores han sido acusados de cometer el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita en los estados de Nuevo León, Tamaulipas, Michoacán, Coahuila, Tabasco, Veracruz, Quintana Roo y Sonora (Alanís 2018).

## Conclusiones

La estructura territorial de los principales flujos financieros internacionales, conforme a la filtración de los papeles de Panamá, en el caso de México tiene la configuración siguiente: dos consultoras jurídico-financieras, una de Ciudad de México y otra de Monterrey, son las que orquestan la dirección del capital desde los estados y municipios hacia cuatro principales paraísos fiscales de la red global de deslocalización financiera: Panamá, islas Seychelles, Barbados y Aruba.

Es revelador cómo tales grupos de entidades *offshore* mueven sus finanzas en función del calendario preelectoral de México, con miras a aprovechar la agitada movilización de cuotas laborales, de afiliación política, tributaciones extraoficiales y de operaciones simuladas. Lo anterior puede conducir a suponer una posible relación entre la deuda pública estatal y las entidades *offshore*.

En efecto, los estados con mayor cantidad de entidades *offshore* de México: Ciudad de México, estado de México, Nuevo León, Jalisco, Yucatán y Quintana Roo. Nuevo León y Jalisco son los que, de forma recurrente, durante los últimos 25 años, han aparecido en las listas de estados con mayor deuda pública.

Lo anterior cobra relevancia gracias a que la inversión pública en México suele transferirse tanto a terceros como a subsidiarias, fideicomisos, organizaciones no gubernamentales para compra de bienes inmuebles, vehículos, entre otras operaciones fiscales que pueden ser simuladas con facilidad. Al respecto, no hay que olvidar que ocho gobernadores han sido acusados de cometer el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, cuyos estados son: Nuevo León, Tamaulipas, Michoacán, Coahuila, Tabasco, Veracruz, Quintana Roo y Sonora. De modo que es importante continuar con este tipo de indagatorias y aprovechar el uso de *software* de análisis de red de acceso libre para lidiar con los bancos de datos superiores al *terabyte* de información con la intención de acotar las líneas de investigación en torno a esta modalidad de lavado de dinero.

## Bibliografía

- Berglez, Peter, y Amanda Gearing. 2018. "The Panama and Paradise Papers. The rise of a global fourth estate". *International Journal of Communication* 12 (1): 4573-4592.
- Cloke, Jonathan, y Ed Brown. 2019. "Speaking in riddles: The Panama Papers and the global financial services sector". *Area* 51 (1): 190-192.
- Dominguez, David, Odette Pantoja y Mario González. 2018. "Mapping the global offshoring network through the panama papers". En *Proceedings of the International Conference on Information Technology & Systems*, editado por ICITS, 407-416. Springer International Publishing. doi.org/10.1007/978-3-319-73450-7\_39
- Evertsson, Nubia. 2019. "Corporate tax avoidance and neutralization techniques: A case study on the panama papers". *Critical Criminology* 28 (4): 721-738.
- Fernández, Juan Carlos. 2020. "La geografía financiera de los 'papeles de Panamá' en Sudamérica". *Revista de Geografía Norte Grande* (77): 273-292.
- Fox, Rebecca. 2019. "Perceptions of Immorality in Governance: An Empirical Study on Citizens' Tolerance of Political Corruption in Poland and Mexico". Tesis de maestría, Uppsala University.
- Gómez, José Alfredo. 2016. "Elite de Estado y prácticas políticas. Una aproximación al estudio de la corrupción en México, 1920-1934". *Estudios de historia moderna y contemporánea de México* (52): 52-68.
- González, Oscar. 2017. "Organización del gasto público en México, un caso de promoción de la estructura política: clase y corrupción". *Revista Ciencia Administrativa* 9: 81-89.
- Goodman, Margaret. 1974. "Does Political Corruption Really Help Economic Development? Yucatan, Mexico". *Polity* 7 (2): 143-162.
- ICIJ (International Consortium of Investigative Journalists). 2016. "Offshore Leaks Database. Tax haven secrecy revealed", <https://offshoreleaks.icij.org/search>
- Mackert, Jürgen. 2017. "Why we need a new political economy of citizenship: Neo-liberalism, the bank crisis and the 'Panama Papers'". En *The Transformation of Citizenship*, Volumen 1: Political Economy, editado por Bryan S. Turner y Juergen Mackert, 99-117. Oxfordshire: Taylor & Francis. doi.org/10.4324/9781315562285
- Morris, Stephen David. 1988. "The causes, consequences and dynamics of political corruption in Mexico". Tesis de doctorado, The University of Arizona.
- Morris, Stephen David. 2005. *Political corruption in Mexico: An empirical analysis*. Unpublished manuscript, University of South Alabama. <https://bit.ly/44X4Dzs>
- Morris, Stephen David. 2009. *Political corruption in Mexico: The impact of democratization*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Neu, Dean, Gregory Saxton, Jeffery Everett y Abu Rahaman Shiraz. 2020. "Speaking truth to power: Twitter reactions to the Panama Papers". *Journal of Business Ethics* 162: 473-485.
- Nieto, Nubia. 2012. "Political Corruption and Narcotracking in Mexico". *Transcience* 3 (2): 24-36.

- O'Donovan, James, Hannes F. Wagner y Stefan Zeume. 2019. "The value of offshore secrets: Evidence from the Panama Papers". *The Review of Financial Studies* 32 (11): 4117-4155.
- Puron, Gabriel. 2021. "The effects of corruption of public officials on the dimensions of financial sustainability of state governments in Mexico". *Public Budgeting & Finance* 41 (2): 65-88.
- Rabab'Ah, Abdullateef, Mahmoud Al-Ayyoub, Mohammed A. Shehab, Yaser Jararweh y Bernard J. Jansen. 2016. "Using the Panama Papers to explore the financial networks of the Middle East". En *2016 11th International Conference for Internet Technology and Secured Transactions*, editado por IEEE, 92-97. Barcelona: IEEE. doi.org/10.1109/IC-ITST.2016.7856674
- Reding, Andrew. 1995. "Narco-politics in Mexico". *Nation* 261 (2): 50-53.
- Soto, Irvin M., y Willy Walter-Cortez. 2015. "The impact of political alternation on corruption in Mexico". *Revista de Ciencia Política* 35 (2): 371-392.
- Visacovsky, Sergio E., y Enrique Garguin. 2021. *Argentina y sus clases medias: panoramas de la investigación empírica en ciencias sociales*. Argentina: Biblos.



Estudios Globales

# Juegos de guerra para Fuerzas Especiales. Análisis del caso colombiano

## *War games for Special Forces. Analysis of the Colombian case*

Luis-Alexander Montero-Moncada,<sup>1</sup> Jesús-María Díaz<sup>2</sup>  
y Jorge-Luis Mejía<sup>3</sup>

Recibido: 21 de noviembre de 2022  
Aceptado: 15 de mayo de 2023  
Publicado: 30 de septiembre de 2023

### Resumen

El presente artículo tiene por objeto evaluar las condiciones de formación virtual en juegos de guerra o ejercicios de simulación que tienen los oficiales de Fuerzas Especiales que integran el Curso de Estado Mayor de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. La metodología propuesta se sustenta en el estudio de caso, en el marco de la educación basada en la experimentación y simulación de situaciones de crisis en entornos virtuales. Las conclusiones se centran en la necesidad de reevaluar los ejercicios de simulación existentes – que son escasos –, de manera que se fortalezcan las competencias propias de un oficial de Fuerzas Especiales, o de crear ejercicios nuevos y específicos para el entorno de las operaciones especiales.

**Palabras clave:** ciencias de la educación; experimento educacional; fuerzas armadas; guerra; informática

### Abstract

The purpose of this article is to evaluate the conditions of virtual training in war games or simulation exercises that Special Forces officers who make up the General Staff course of the Colombian War College have. The proposed methodology is based on the case study within the framework of education based on experimentation and simulation of crisis in virtual environments. The conclusions focus on the need to reassess existing simulation exercises -which are scarce- to strengthen the skills of a Special Forces officer or to create new and specific exercises in the Special Operations environment.

**Keywords:** armed forces; computing; educational experiment; educational sciences; war

1 El Colegio de la Frontera Norte, A. C., México, ramosjm@colef.mx, orcid.org/0000-0001-6440-6470

2 El Colegio de la Frontera Norte, A. C., México, ramosjm@colef.mx, orcid.org/0000-0001-6440-6470

3 Escuela Superior de Guerra, Colombia, jorge.mejia@esdeg.edu.co, orcid.org/0000-0003-3233-4948

## Introducción

Los ejercicios de simulación y juegos de guerra son una herramienta indispensable en la formación de comandantes militares. Desde el siglo XIX, con la aparición de los Estados Mayores en el ejército alemán, y como herencia del modelo prusiano, el análisis de los diferentes cursos de acción operacionales bajo el desarrollo de una secuencia de condiciones hipotéticas ha sido un recurso indispensable para comprender el futuro desarrollo de la batalla y optimizar así el esfuerzo militar.

En el siglo XX, los ejercicios de simulación sirvieron para que los estados mayores comprendieran, planificaran operaciones y optimizaran los patrones de toma de decisiones bajo múltiples circunstancias, que pueden aparecer en la medida que se cambia la composición de la batalla. En el marco de las limitaciones propias del Tratado de Versalles, el estado mayor alemán aprovechó la abstracción que le permitían los ejercicios de simulación y los juegos de guerra, para comprender mejor el empleo de los blindados en el campo de batalla y así realizar el salto doctrinario *–Blitzkrieg–* que le llevó a tomar la delantera operacional en la primera parte de la Segunda Guerra Mundial.

Con posterioridad, el empleo de escenarios simulados basados en juegos de roles le ayudó a Estados Unidos a mejorar el concepto de batalla aeroterrestre, llevándola de un concepto básico de apoyo de aeronaves al estilo de una especie de caballería aérea a una comprensión más integral, donde el poder terrestre y aéreo funcionaban en una sincronía de esfuerzos operacionales (Department of the Army 1982).

Pero fue con la definición conceptual de la batalla basada en las Operaciones Terrestres Unificadas (OTU) cuando los ejercicios de simulación fueron más protagónicos. El hecho de concebir la acción conjunta desde los diferentes componentes del poder terrestre, hizo que las posibilidades del análisis abstracto –propio de las simulaciones y juegos de guerra– fueran indispensables (Department of the Army 2019). De esta comprensión abstracta del empleo conjunto del poder terrestre resultado de las simulaciones se abrió el camino para el siguiente escalón conceptual de la batalla, el *Joint Concept for Access and Manuever in the Global Commons* (Department of Defense 2012). Fue justamente debido a los diferentes ejercicios simulados basados en la utilización conjunta de la fuerza para la maniobra, que se empezó a dibujar el concepto de *Antiaccess/Area-Denial Threats*, el cual es el pilar fundamental no solo de esta definición de la batalla, sino que su evolución permitió llegar al concepto de *Multi-Domain Battle*.

La *Multi-Domain Battle* se define como el espacio donde la acción conjunta de los dominios de tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio permiten crear una *Antiaccess Area* desde donde degradar las capacidades del adversario, tanto en la zona de contacto cercano como en las áreas de profundidad estratégica (TRADOC 2017). Ahora bien, este formato de la batalla tan solo existe en una perspectiva abstracta, que se ha desarrollado de manera exclusiva en escenarios simulados. La gran diferencia con las simulaciones anteriores es que, en este punto, la simulación virtual ha sido fundamental para comprender los alcances y las

potencialidades de la batalla multidominio, sin tener que recurrir a grandes esfuerzos logísticos y al empleo de equipo real de tierra, mar, aire, espacio y ciber espacio en simulaciones y ejercicios de campo.

El reto, no obstante, está en las simulaciones para las Fuerzas Especiales. Buena parte de las simulaciones buscan generar condiciones para que los Estados Mayores puedan comprender entornos operacionales novedosos y mejorar la toma de decisiones, bajo las condiciones propuestas en las diferentes definiciones de la batalla. Sin embargo, no son comunes los ejercicios de simulación que incorporen o que estén diseñados de manera específica para las Fuerzas Especiales.

Eventualmente, las simulaciones de batallas multidominio pueden incorporar la acción de equipos de Fuerzas Especiales haciendo operaciones de sabotaje tras las líneas enemigas o tareas propias de acción directa sobre blancos específicos, y así dejan de lado empleos y experiencias más amplios. Por ello, el objetivo de este artículo es el de analizar los aportes de los juegos de guerra y los ejercicios de simulación para el fortalecimiento de las competencias de los oficiales de las Fuerzas Especiales, tomando a Colombia como estudio de caso.

El artículo está dividido en tres partes. La primera pretende conocer experiencias internacionales de realización de ejercicios de simulación y juegos de guerra para las Fuerzas Especiales. Con ello, la investigación se acerca a una comprensión global de los ejercicios prácticos y virtuales que hayan sido empleados por las Fuerzas Especiales, sobre todo, de Estados Unidos y de *United Kingdom (UK)*.

La segunda parte se adentra en la metodología de los juegos de guerra desarrollados en Colombia y que cuentan con la participación de oficiales de las Fuerzas Especiales. Aquí se analizan los aspectos metodológicos, alcances, usos y capacidades desarrolladas en los juegos de guerra y ejercicios de simulación.

La tercera parte muestra una evaluación específica del grado de aprendizaje y las competencias logradas por los oficiales de Fuerzas Especiales que participaron en los juegos de guerra y simulaciones desarrolladas en Colombia. Por último, el artículo expone las conclusiones sobre la relación existente entre la simulación en entornos virtuales, las Fuerzas Especiales y los formatos contemporáneos de la guerra.

## Metodología

La metodología planteada para esta investigación es el estudio de caso. Para Sampieri (2020) esta es una metodología enfocada en la descripción, estudio e interpretación detallada de las unidades que se investigan, así como su entorno o elementos externos influyentes en las unidades objeto de estudio, leídas de manera sistémica y holística. Claramente, no se busca una interpretación cuantitativa, sino una lectura cualitativa sobre los ejercicios de simulación aplicados a la formación en competencias de Fuerzas Especiales, con la identificación de fortalezas y debilidades.

De igual forma, Green (2011), Robson (2011), Mertler y Charles (2010) y Sampieri (2020) proponen una serie de objetivos para los estudios de caso que son aplicables a la presente investigación. Tales propósitos de estudio de caso de aplicabilidad son:

- generar descripciones vívidas de individuos o fenómenos;
- identificar patrones de un fenómeno en su ambiente natural.;
- explicar las causas de ocurrencia de determinados fenómenos, y
- proveer datos para evaluar procesos y programas.

Las unidades participantes fueron los estudiantes del Curso de Estado Mayor de la Escuela Superior de Guerra, del curso 2022. El procedimiento empleado incluyó la observación directa –la cual, según Jersild y Meigs (1939), pretende tener una lectura del objeto de estudio sin ningún tipo de interferencia o influencia– durante el planeamiento y desarrollo de los ejercicios de simulación, sesiones de grupo, análisis de lecciones aprendidas y entrevistas focalizadas, tal y como se plantea en la tabla 1.

Tabla 1. Componentes metodológicos del estudio de caso planteado

| Problema  | Supuesto  | Unidades   | Contexto                 | Instrumentos  | Lógica vinculante  | Criterios de interpretación  |
|---|---|--|--------------------------|---|--|--|
| La formación en competencias para los oficiales de Fuerzas Especiales debe tener un criterio diferencial enfocado a su orientación específica. Esto no ocurre en cursos conjuntos. El entorno virtual pudiera ofrecer una opción de formación | Las condiciones de formación virtual a través de ejercicios de simulación para los oficiales de Fuerzas Especiales del Curso de Estado Mayor no son idóneas | Estudiantes del Curso de Estado Mayor ESDEG 2022 | Ejercicios de simulación | Observación, sesiones de grupo, revisión después de la acción (RDA) y entrevistas | Relación – ejercicio de simulación – planeamiento – competencias diferenciales para Fuerzas Especiales | Aportación a fortalecimiento de competencias diferenciales.<br><br>Optimización del entorno virtual para recrear tareas y operaciones especiales |

Fuente: elaboración propia.

Por último, el análisis de fuentes –descrito por Brocos (2009) como el ejercicio metodológico de procesamiento diferencial de información basada en el tipo de fuente escogida– privilegió la observación del desarrollo de la simulación junto con el estudio de las lecciones aprendidas a través de la RDA, para extraer de allí los elementos positivos y negativos de la simulación en cuanto la construcción de competencias en Fuerzas Especiales.

Los resultados fueron comparados con la información suministrada en las sesiones de grupo y las entrevistas a expertos, para así llegar a un punto medio, donde se optimizaron los hallazgos de la observación.

## El abordaje teórico alrededor de los ejercicios de simulación y los juegos de guerra

Hablar de simulación no es algo nuevo. De hecho, el aprendizaje basado en la recreación del entorno implica una visión retrospectiva de varias décadas, así como su empleo desde ciencias de la salud –para recrear situaciones clínicas– hasta la economía, pasando por las diferentes ramas de las ingenierías y las áreas experimentales. Así mismo, ha estado presente en el campo militar los ejercicios de entrenamiento, donde se recrean situaciones de combate y que buscan medir desde la comprensión y efectividad en la utilización de sistemas de armas, hasta la conducción operacional soportada en una adecuada comprensión de la doctrina (Pérez 2021).

Lo que sí es nuevo es realizar este aprendizaje simulado empleando tecnologías de virtualización. Para Díaz Forero (2012), “la percepción de la realidad mediante nuestros sentidos está vinculada, de forma estrecha, con las tecnologías que en cada momento histórico le ha tocado desarrollar al hombre”. Por lo tanto, el entorno globalizado, atado a la virtualidad, permite tener un salto tecnológico y una recreación no solo de la realidad, sino de sus problemas, como nunca antes. Es por ello, que existe la tendencia a simular situaciones militares que van más allá de ambientes operacionales convencionales y no convencionales, proyectando escenarios asimétricos, híbridos, ciber o multidominio. En todos estos escenarios son protagónicas las Fuerzas Especiales.

Para Cabero-Almenara y Costas (2016), Salas Perea y Ardanza Zulueta (1995) y Mason y Rennie (2006), las ventajas de la simulación pueden evidenciarse, entre otras, en

- estimular el aprendizaje por descubrimiento;
- realizar una demostración obligada de lo propuesto;
- repetir lo simulado las veces que sean necesarias, controlando las variables intervinientes;
- estimular reacciones medibles, controladas y cercanas a la realidad, y
- optimizar tiempo y recursos.

Es claro, por tanto, que la simulación virtual –aún más la extremadamente compleja propia del mundo donde vivimos– es una poderosa herramienta cognitiva que puede activar destrezas y estrategias relativas al aprendizaje, que a su vez el alumno puede usar para la adquisición autorregulada de otras destrezas o de nuevo conocimiento (Cabero-Almenara y Costas 2016).

## Experiencias internacionales de ejercicios de simulación y juegos de guerra para Fuerzas Especiales

Uno de los referentes en procesos de formación militar es Estados Unidos. Esta condición existe no solo por las décadas de relación bilateral entre América Latina, sobre todo Colombia, y el gobierno de Washington, lo cual se ha traducido en entrenamiento y equipo, sino porque el hecho colombiano de ser socio global de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) la lleva a buscar cierta armonización doctrinal con los países de la organización y, por supuesto, con Estados Unidos.

Por ello, su estudio resulta relevante para contrastarlo con las condiciones de simulación para Fuerzas Especiales en Colombia. En ese sentido, es posible identificar tres diferentes ámbitos en la formación de Fuerzas Especiales en Estados Unidos. El primero de ellos es el de simulación por roles, el segundo es simulación por escenarios y el tercero es simulación por capacidades críticas. Estos tres elementos reflejan los mismos ámbitos genéricos de la simulación y juegos de guerra empleados también para otras armas o para el diseño de armas combinadas (Knerr et al. 2002). La simulación por roles consiste en ejercicios de doble acción –que implican la decisión y acción autónoma de un bando amigo y otro adversario– que se juegan en entornos reales, donde los jugadores asumen diferentes caracterizaciones en función de los requerimientos y objetivos de la actividad.

Una de las fortalezas de la simulación por roles es su cercanía con la realidad, lo que permite enfrentar al estudiante a condiciones de estrés físico y mental iguales a las de una situación de combate real. La limitación clara de este tipo de actividades radica en aspectos logísticos, toda vez que no es tan simple recrear campos de batalla extensos o de regiones diferentes (Straus et al. 2019).

La simulación por escenarios implica la creación de varios entornos ficticios donde los participantes deben aprender a tomar decisiones y a reaccionar conforme el carácter diferencial de cada escenario construido. De cierta manera, implica que el estudiante asuma un rol en particular, pero el peso no está en la caracterización individual del participante, sino en la construcción de varios escenarios de manera que el jugador pueda contrastar sus decisiones (Straus et al. 2019).

La simulación por capacidades críticas inicia con una diferenciación del conjunto de acciones que la especialidad del jugador debe desempeñar –para el caso de las Fuerzas Especiales de Estados Unidos, las capacidades críticas son ataques de precisión quirúrgica y guerra especial–. Por lo tanto, este tipo de actividades ofrecen una simulación dentro del espectro de tareas de cada una de las capacidades (Straus et al. 2019).

Estos entornos no cuentan, sin embargo, con un componente virtual de forma obligatoria, sino que enfatizan más en la inmersión semi real de situaciones hipotéticas. Tal vez uno de los referentes más actuales de ejercicios que implican virtualidad es el *Adaptive Thinking & Leadership Training (ATL) Simulation Game*, el cual se analizará más adelante.

No obstante, para llegar al momento contemporáneo, las actividades de simulación virtual en Estados Unidos recorrieron un camino que iniciaron con el simulador SIMNET (red de simulación de campo de batalla del ejército de Estados Unidos) (Johnson, Mastaglio y Peterson 1993). Este sistema fue superado por el sistema CCTT, el cual comenzó a funcionar en mediados de la década de 1990. El CCTT consiste en simuladores de módulos tripulados controlados por computadora que replican los vehículos que se encuentran en las unidades de combate, incluidos el tanque M1 Abrams, el vehículo de combate M2 Bradley (BFV) y el vehículo de combate de caballería M3 (PEO STRI 2016).

Luego, el ejército de Estados Unidos desarrolla el conjunto de sistemas de entrenamiento colectivo de armas CATT, el cual incluía originalmente al CCTT y su versión mejorada AVCATT. Este conjunto de sistemas fue complementado con los sistemas de simulación RVTT –dirigido a la conducción de tripulaciones de tanques que interactúan con unidades tácticas tipo pelotón y que se despliegan en operaciones de convoyes y patrullas montadas– y DSTS –concebido para el desarrollo de entornos virtuales para pequeños grupos tipo escuadra– (PEO STRI 2016).

En el campo de las Fuerzas Especiales, sin embargo, predomina la simulación que implica roles o la participación en escenarios no virtuales. El Comando de Operaciones Especiales de EE. UU. (USSOCOM) desarrolla de manera permanente iniciativas que combinan la tecnología con la participación de sus integrantes (White 2020). Es así como, por ejemplo, en 2019 el 160.º Regimiento de Aviación de Operaciones Especiales del Comando de Operaciones Especiales del Ejército de los EE. UU. solicitó una instalación de Entrenamiento de Helicópteros de Uso Múltiple que debería contar con una maqueta de la cubierta de un buque de superficie, una torre de control y plataformas elevadas para entrenamiento de inserción/extracción de sogas rápida (White 2020).

Así mismo, el Comando de Operaciones Especiales de la Fuerza Aérea de Estados Unidos propuso desarrollar el sistema ATARS II de entrenamiento y apoyo para las tripulaciones aéreas que desarrollan operaciones especiales, el cual puede recrear escenarios de misión específicos. El Comando de Operaciones Especiales de la Fuerza Aérea de Estados Unidos también ha incluido el Entrenador de tareas de parte de realidad virtual, que puede llevar a los pilotos o miembros de tripulación a una cabina de realidad virtual de tres dimensiones y alta definición (White 2020).

La simulación en tierra sigue siendo poca. Una de las posibles explicaciones radica en que existe algún temor que los avatares solo pueden reaccionar mediante ciertos parámetros limitados a una programación previa y no pueden ofrecer una perspectiva del todo realista. Tal vez una de las pocas herramientas es el programa de entornos de realidad virtual *City Life*, el cual busca construir una simulación para entrenar a los operadores especiales en ciudades con alta densidad poblacional (White 2020).

El Reino Unido, por otro lado, tiene una estructura un poco más robusta en simulación militar. Aunque, en términos generales, clasifica los ejercicios en juegos de guerra analíticos y juegos de guerra de entrenamiento, el *Wargaming Handbook* (Ministry of Defence 2017)

hace una clasificación más puntual relacionada con el espectro de los juegos de guerra y los ejercicios de simulación disponibles. De este modo, no solo permite identificar características diferenciales, sino también objetivos de enseñanza con cada uno de ellos, tal y como se evidencia en la tabla 2.

Tabla 2. Tipos de juegos de guerra

| Tipo  | Característica  |
|---|---|
| Juegos de Seminario                             | Permiten una discusión abierta y basada en argumentos entre expertos, para obtener opiniones y juicios.   |
| Juego de Guerra de análisis de cursos de acción | Se utilizan durante el proceso de planificación operacional. Tal vez es la forma de juego de guerra más utilizada en Defensa. Un juego de guerra de curso de acción es un método sistemático para analizar las decisiones a tomar contra un adversario en el desarrollo de una operación o campaña.   |
| Juegos de Matriz                                | Exigen que los jugadores proporcionen varios argumentos específicos para el éxito de una acción propuesta. Estos están limitados solo por la imaginación y la viabilidad del jugador. Luego, otros jugadores pueden hacer contraargumentos. Los debates tienen un límite de tiempo para permitir múltiples acciones y contra acciones en el juego, de modo que los participantes se vean obligados a vivir con las consecuencias de sus decisiones a lo largo del tiempo. |
| <i>Kriegsspiel</i>                              | Es un juego cerrado, entre dos jugadores y un árbitro, el cual determina qué información de inteligencia está disponible y cuál no. Es un juego bastante rígido y mide acción y contra reacción de una forma lineal.  |
| Juegos de guerra históricos                     | Suelen ser juegos de guerra de pasatiempo que se utilizan para estudiar conflictos reales.  |
| Juegos de guerra empresariales                  | Hacen énfasis en elementos de gobierno y que involucran, sobre todo, elementos logísticos de sostenimiento.   |

Fuente: Ministry of Defence (2017).

Ahora bien, dentro de las variables a tener en cuenta, el modelo británico considera cuando menos 12 elementos críticos que generan variaciones en los enfoques de juegos de guerra.

Estos elementos son:

- número de bandos enfrentados;
- número de jugadores;
- volumen de fuerza;
- nivel de representación de elementos en el juego (táctico, operacional o estratégico);
- representación de actores *soft*;
- tamaño del área de operaciones (táctica, operacional, estratégica o global);
- tipo de inteligencia disponible;
- conciencia situacional;
- grado de intervención de sistemas e inteligencia artificial;

- tiempo transcurrido durante la jugada (dentro del entorno, días, meses o años);
- conductor narrativo, y
- tipo y composición de medios de control de jugadas (Ministry of Defence 2017).

En un sentido aplicado, el Reino Unido utiliza herramientas como el *Interim Combined Arms Virtual Simulation* (ICAVS-D) —que reemplazó el antiguo *Unit-Based Virtual Trainer* (UBVT) — o el muy funcional DVS2, el cual permite generar un entorno de entrenamiento capaz de simular diversos entornos operacionales y maniobras militares, de manera que recrea cualquier parte del mundo, en múltiples terrenos y con una variedad de armas y equipos. El software permite, además, la integración con simuladores de vuelo o de artillería mucho más complejos e incluso logra una simulación de nivel de grupo de batalla (Ministry of Defence 2022). No obstante, la bien organizada estructura para juegos de guerra desarrollada por el Reino Unido, esta se enfoca en ejercicios de tipo general y no siempre ofrecen escenarios simulados para el empleo diferencial de las Fuerzas Especiales.

## Metodología para los juegos de guerra en la Escuela Superior de Guerra de Colombia

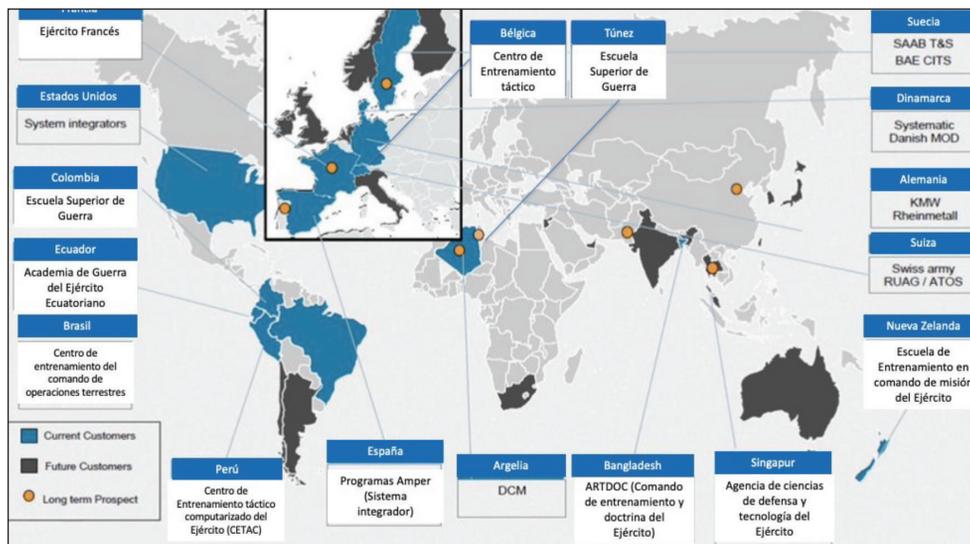
La Escuela Superior de Guerra de Colombia tiene el Centro de Simulación y Análisis de Crisis (CESAC), el cual es uno de los laboratorios de simulación más importantes de las Fuerzas Militares de Colombia. A lo largo de su evolución, el Centro de Simulación y Análisis de Crisis se ha dotado de simuladores cinemáticos, que cuentan con la posibilidad de utilizar el paquete de protocolos estandarizados a nivel mundial *High Level Architecture* (HLA) en temas de simulación.

Estos protocolos permiten interactuar múltiples terminales enlazadas, con lo que se logra un claro proceso de descentralización de la información. Esto es fundamental en la experiencia de simulación de entornos virtuales, puesto que se consigue que cada equipo pueda sumergirse en múltiples escenarios, situaciones e incluso teatros operacionales. El comandante operacional puede tener una idea situacional completa, interconectada e interactuante, de manera tanto simultánea como independiente.

El Centro de Simulación y Análisis de Crisis de la Escuela Superior de Guerra emplea el simulador *MASA SWORD*, el cual complementa otras plataformas y herramientas de simulación, en particular VR-FORCE y JCAT. El simulador *MASA SWORD* se convierte en la plataforma para el desarrollo de la mayoría de las simulaciones y ejercicios de entorno virtual, sobre todo, dentro del Curso de Estado Mayor. Estos tipos de plataformas son de uso extendido a nivel mundial como se aprecia en el mapa 1, y se emplean incluso en varios ejércitos que componen la OTAN.

Dentro de las oportunidades que ofrece esta herramienta están que se trata de un simulador potente, que permite el enlace de miles de terminales en un solo nodo, adaptable

Mapa 1. Países que emplean simuladores MASA



Fuente: Bitoun, ten Berger y Prudent (2019).

a diferentes realidades y entornos operacionales, cuenta con una base de datos genérica de cerca de 300 misiones y más de 200 unidades y facilitan los juegos de acción simple o doble. Por último, el simulador se ajusta a los estándares de interoperabilidad DIS/HLA 15.16e, BML, KML, WISE, RSS entre otros (Bitoun, ten Berger, Prudent 2019).

Tanto los ejercicios de simulación como los juegos de guerra se desarrollan desde varios lugares de forma simultánea, interconectados por la plataforma de simulación y por diferentes pantallas de *videowall* desde donde tener conciencia situacional y hacer el seguimiento a la batalla, cámaras de alta resolución, IP, micrófonos ambientales de sala en techo y varios terminales de cómputo en cada espacio.

Ahora bien, en el marco del Curso de Estado Mayor, se realizan de manera tradicional dos ejercicios, el juego de guerra específico de cada una de las fuerzas –Ejército, Armada o Fuerza Aérea– y otro más que se desarrolla de forma conjunta entre estos tres componentes. El primero de ellos se desarrolla como un componente de la materia Proceso de Operaciones y Planeamiento, y tiene por finalidad generar competencias para la toma de decisiones tácticas de parte de comandantes de batallón y sus respectivos estados mayores.

En este ejercicio, los estudiantes deben adentrarse en los componentes doctrinales del proceso de planeamiento– según la metodología de diseño del Ejército colombiano –a partir de una misión parametrizada de manera previa. Los estudiantes deben actuar como una unidad terrestre que sea parte de un Comando Conjunto –sin que, por ahora, se utilicen parámetros doctrinales de operaciones militares conjuntas–.

Ya que uno de los objetivos es refinar la capacidad de planeamiento y, por otro lado, la de toma de decisiones, las instrucciones de ejercicio hacen énfasis en que cada equipo desarrolle

todos los pasos propios del proceso militar de toma de decisiones. Según el documento situacional suministrado con anterioridad y acorde al planeamiento operacional realizado por los estudiantes, bien sea como comandantes de batallón o como miembros de estado mayor, se proponen varios cursos de acción, los cuales serán estudiados y aplicados de manera virtual, para poder seleccionar el que mayores ventajas operacionales y estratégicas ofrezca.

Para el desarrollo de estos ejercicios, tanto juegos de guerra como simulaciones, se requiere un director de juego, quien tiene un rol protagónico. Dentro de sus funciones están escoger el teatro de operaciones, que en otras palabras es el marco geográfico desde donde se desarrollarán las operaciones militares y donde intervienen una serie de factores precisos y determinados que son propios de este teatro.

Así mismo, el director de juego determina el libreto del ejercicio. Este libreto debe desarrollarse acorde a una línea de tiempo y una línea de eventos, las cuales permiten visualizar las tres etapas del planeamiento: preparación, desarrollo y estabilización. Una vez que se han parametrizado todos los elementos propios del teatro de operaciones, el siguiente paso es el de definir los elementos componentes, el volumen y la distribución de la fuerza del adversario o, en otras palabras, un orden de batalla. Por último, se definen los hechos relevantes del ejercicio –momentos críticos–, el orden secuencial de los movimientos entre cada una de las partes y demás aspectos operacionales como informes de inteligencia, condiciones meteorológicas, aspectos logísticos para el sostenimiento de la operación y demás elementos que se deben recoger en un libro de instrucciones.

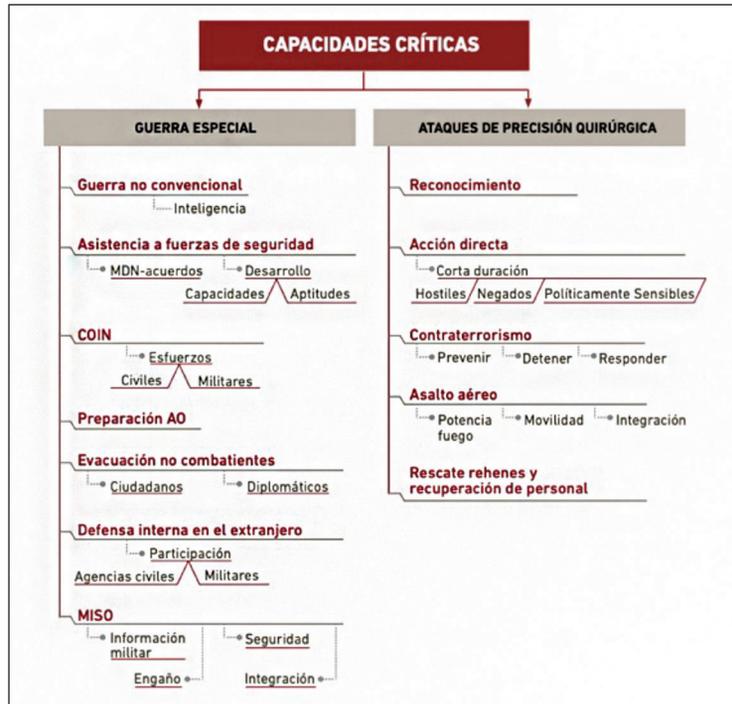
Teniendo en cuenta que la mayoría de los ejercicios de simulación o de juegos de guerra implican varios equipos enfrentados se caracterizan como ejercicios de doble acción. Estos ejercicios constan de tres equipos, uno azul, que reúne las tropas propias y son quienes definen los cursos de acción frente a los movimientos del adversario; otro rojo, que recoge docentes o expertos en planeamiento operacional, y son quienes asumen los roles y las decisiones del adversario. Por último, se constituye un equipo blanco, conformado por árbitros, quienes deben evaluar la pertinencia de la actividad conforme las opciones de la vida real, así como con el marco doctrinario existente.

## Impacto de los juegos de guerra en las Fuerzas Especiales

La formación de un Curso de Estado Mayor, por lo general, está dirigida a formar a los futuros tenientes coroneles como comandantes de batallón o miembros de estado mayor de una unidad tipo batallón o brigada. En ese sentido, tanto la formación académica como los ejercicios de simulación y juegos de guerra se enfocan en fortalecer las competencias requeridas para desarrollar esta tarea. No obstante, debido al carácter diferencial y especializado de las Fuerzas Especiales, ni los ejercicios de simulación ni los juegos de guerra ofrecen comúnmente un espacio importante para que un estudiante del Curso de Estado Mayor pueda profundizar o fortalecer las competencias específicas que requiere un teniente coronel de esta especialidad.

Esta es una condición importante, toda vez que, mientras la actual doctrina del Ejército de Colombia propone tareas genéricas de tipo defensivo, ofensivo, de estabilidad y de apoyo a la autoridad civil –y a partir de estas tareas se orienta el Curso de Estado Mayor– las capacidades críticas de las Fuerzas Especiales tienen un marco diferente. Estas se agrupan en dos conjuntos, el de guerra especial y el de ataques de precisión quirúrgica, como se ve en la figura 1.

Figura 1. Capacidades críticas de las Fuerzas Especiales



Fuente: Ejército Nacional (2017).

Por lo tanto, los juegos de guerra virtuales o los ejercicios de simulación que debiera desarrollar un estudiante perteneciente a las Fuerzas Especiales en el Curso de Estado Mayor, debiera fortalecerle competencias para el planeamiento operacional y la toma de decisiones tanto para las tareas de la guerra especial como para las de ataques de precisión quirúrgica, cosa que no siempre ocurre.

En una primera etapa, los estudiantes realizan juegos de guerra virtuales propios de cada fuerza a la que pertenecen, enfocados solo a la toma de decisiones y al planeamiento de unidades convencionales, por lo que no existe esta condición específica de formación en fuerzas especiales. Por otro lado, en los juegos de guerra conjuntos, sí existe alguna posibilidad que los estudiantes de fuerzas especiales se desempeñen en tareas propias de su especialidad, pero la simulación tan solo permite acciones teóricas en un nivel superficial. O sea, que no se

puede apreciar de manera directa el planeamiento o conducción puntual de ninguna de las tareas específicas, como la guerra no convencional, la contrainsurgencia y la defensa interna en el extranjero –en el espectro de guerra especial– o incluso, acción directa o el asalto aéreo –en el marco de los ataques de precisión quirúrgica–.

En adición, los juegos de guerra son conducidos mediante la aplicación de la metodología de planeamiento operacional del Ejército, así como bajo el norte de lo estructurado en el proceso militar de toma de decisiones, lo cual es indispensable para un oficial de cualquier otra arma, menos para un oficial de Fuerzas Especiales. Si bien para este, conocer dicha metodología general resulta útil a la hora de interactuar con unidades convencionales, en la práctica el planeamiento operacional de las Fuerzas Especiales sigue un camino diferente, enmarcado por la metodología de planeamiento conceptual, donde el concepto de operaciones especiales (CONOPS) es central.

Esta metodología es, de cierta manera, mucho más precisa que la metodología de planeamiento convencional del Ejército. En primer lugar, el planeamiento de las Fuerzas Especiales se soporta en los Tanques de Planeamiento de Operaciones Especiales (TPOE), los cuales cuentan con personal especializado en la comprensión y prospectiva de las variables operacionales propias de la misión. Así los TPOE ya realizan la ponderación de los diferentes cursos de acción y cuentan con las mejores herramientas de depuración en el planeamiento para entregarle al comandante el mejor camino decisional, basado en insumos de calidad. En segundo lugar, las fases de la batalla son diferentes en una operación especial, donde la última etapa no es por fuerza la estabilización, por el contrario, en la mayoría de las ocasiones es la extracción.

Esto, sumado al requerimiento de flexibilidad operacional propio de las operaciones especiales, hace que el comandante deba tener la suficiente libertad de maniobra como para separarse de un planeamiento rígido, construido muchas veces con información de inteligencia o de otras variables operacionales relativamente desactualizadas, y optar por un proceso de planeamiento específico como se ve en la tabla 3.

Por desgracia ninguno de estos elementos diferenciales de las Fuerzas Especiales es tenido en cuenta en los ejercicios de simulación o en los juegos de guerra con el suficiente rigor y detalle, por lo que las competencias logradas por los estudiantes de esta especialidad son limitadas. No obstante, dado el contexto operacional colombiano, el entrenamiento en simulación para guerra irregular predomina en la mayoría de los ejercicios virtuales. Esto puede ser una ventaja para la formación de competencias en los estudiantes de Fuerzas Especiales en el Curso de Estado Mayor, toda vez que se aprovecha el vínculo entre operaciones de contrainsurgencia desarrolladas por las unidades convencionales y las agrupaciones de Fuerzas Especiales.

Un entorno operacional confluyente ayuda a que algunos conceptos propios de la especialidad puedan aplicarse con algunas restricciones, como por ejemplo acciones de asalto aéreo contra objetivos de alto valor. La pregunta resultante es: ¿cómo fortalecer la formación virtual para los estudiantes de Fuerzas Especiales de manera que los ejercicios de simulación o los juegos de guerra en realidad fortalezcan competencias propias de la especialidad?

Tabla 3. Componentes del proceso de planeamiento de Fuerzas Especiales

| Proceso de planeamiento de Fuerzas Especiales |  |
|---|--|
| Fase  | Tarea  |
| Evaluación de la información                  | Recepción información del objetivo   |
|   | Análisis del objetivo  |
|   | Viabilidad para la ejecución de la misión  |
| Planeamiento conceptual                       | Elaboración de la guía del comandante o Concepto Operacional                                 |
|   | Presentación y aprobación del CONOPS Análisis del proceso militar para la toma de decisiones |
| Seguimiento y supervisión                     | Concentración de unidades  |
|   | Planeamiento   |
|   | Seguimiento a la batalla   |
|   | Procedimiento jurídico   |
|   | Extracción   |
|   | <i>Feedback</i>  |
|   | Disponibilidad operacional   |

Fuente: US Army (2020).

La respuesta, sin embargo, no es simple, en la medida que las experiencias comparadas no ofrecen tampoco muchas soluciones. Como se mencionó de forma breve, en países como Estados Unidos la formación práctica en Operaciones Especiales se caracteriza por una metodología de juego de roles, donde los estudiantes recrean un escenario específico e interactúan de forma real en la situación, personajes y ambientes construidos.

El *U.S. Army John F. Kennedy Special Warfare Center*, por ejemplo, desarrolla cada año una serie de cursos que incluyen la construcción de ejercicios de simulación basados en juego de roles. Esto se puede apreciar en el *Unconventional Warfare Culmination Exercise* (Robin Sage), en el cual se tiene por objetivo formar a los estudiantes en guerra no convencional. Este ejercicio recrea un país imaginario caracterizado por una seria crisis política y una situación de conflicto interno irregular, donde aparecen una serie de retos operacionales individuales y colectivos.

El Centro Kennedy destaca que uno de los rasgos distintivos del ejercicio Robin Sage es su sensación del mundo real, que se establece mediante el uso de fuerzas de guerrilla simuladas (JFKSWCS 2021). El “Sage” no es el único espacio práctico, ya que muchos de los cursos que desarrolla el *U.S. Army John F. Kennedy Special Warfare Center* tienen ejercicios prácticos en la fase final, por lo que el afianzamiento de competencias para los estudiantes se hace, fundamentalmente, mediante la metodología de juegos de roles y no por entornos virtuales o ejercicios simulados en laboratorios.

El *Adaptive Thinking & Leadership Training (ATL) Simulation Game* parece ser una excepción en los programas de formación del *U.S. Army John F. Kennedy Special Warfare Center*. El

ejercicio tiene por objetivo aprender sobre la comunicación del equipo de fuerzas especiales en guerra especial, las expectativas culturales, la negociación desde diferentes perspectivas y cómo ser más conscientes del entorno operacional donde se va a realizar la hipotética acción. Estudios realizados en el pasado ofrecen una evaluación de impacto de este ejercicio.

La mayoría de los estudiantes mostraron que el ejercicio sirvió para anticipar situaciones de riesgo en el escenario hipotético y para identificar fallas en el proceso de planeamiento, en la toma de decisiones y en la acción individual. Así mismo, los participantes destacaron el realismo que ofreció la simulación virtual, de manera que se encontraron con una situación hipotética que contenía muchos elementos de la vida real (Raybourn et al. 2005). Por lo tanto, el hecho de utilizar laboratorios de simulación y juegos de guerra virtuales implicaría un salto cualitativo importante en la formación de estudiantes de Fuerzas Especiales.

En el pasado, elementos de simulación como Janus le permitieron a las Fuerzas Especiales de la Armada de los Estados Unidos desarrollar entrenamientos en entornos virtuales en los cuales se fortalecían procesos de toma de decisiones y de priorización y selección de blancos (Hakala 1995). Aunque el ejercicio puede parecer muy precario a la luz de los desarrollos actuales, sirve para comprender que una simulación de Fuerzas Especiales no solo es viable, sino que se constituye en un factor clave para poder incorporar elementos de inteligencia artificial o algoritmos de gestión de la batalla al proceso de planeamiento operacional para las Fuerzas Especiales.

Existen, por tanto, cuando menos dos elementos a tener en cuenta a la hora de construir entornos virtuales para las Fuerzas Especiales. En primer lugar, las capacidades (objetivos) y en segundo lugar los elementos de planeamiento de Operaciones Especiales que reflejen elementos propios del mando y control de estas unidades. En cuanto a las capacidades, estas determinan lo que Saković, Mitić y Kovač (2019) relacionan con los objetivos del juego o la simulación. En otras palabras, el ¿para qué se va a jugar? En ese sentido, se debe partir de la base de diseñar juegos de guerra o simulaciones para ambas capacidades críticas de las Fuerzas Especiales, esto es la guerra especial y los ataques de precisión quirúrgica. Así mismo, se debe identificar cuál o cuáles tareas propias de estas capacidades van a ser desarrolladas en el juego.

Para los autores, la definición del objetivo es fundamental por cuanto su identificación permite asignar tareas para todos los jugadores, lo cual facilita construir parámetros claros para la planificación del desarrollo y la identificación del problema a resolver en la simulación o en el juego (Saković, Mitić y Kovač 2019). El segundo paso es el de la determinación de las partes y elementos materiales involucrados en el ejercicio. Este elemento es fundamental por cuanto posibilita hacerse una idea clara del ambiente operacional y recibir la información de inteligencia inicial y de las externalidades, que puedan aparecer en el desarrollo de la actividad (Saković, Mitić y Kovač 2019). El último paso consiste en seleccionar y desarrollar los modelos de toma de decisiones y las reglas de la simulación o el juego de guerra. Así mismo, seleccionar los métodos e instrumentos de recopilación de datos que se quieren reunir con la actividad para luego hacer el *feedback* requerido (Saković, Mitić y Kovač 2019).

Con estos tres pasos –como mínimo– la simulación para guerra especial y ataques de precisión quirúrgica es factible. Resulta interesante que existen experiencias de simulación que demuestran que incluso se puede mejorar el proceso de selección de blancos y el centro de gravedad en operaciones especiales. Al respecto, Greaver et al. (2018) son enfáticos en demostrar que una adecuada simulación aplicada al método CARVER –usado en amplio por las Fuerzas Especiales– puede arrojar resultados significativos que optimizan el esfuerzo, el tiempo y los recursos, y facilitar en Colombia el trabajo de los TEPOE (Greaver et al. 2018).

Por su parte, autores como (Fox et al.2020) han demostrado que el método CARVER puede mejorarse en entornos virtuales mediante el empleo de métodos de toma de decisiones de atributos múltiples, y optimizar aún más la comprensión de los ambientes operacionales de las Fuerzas Especiales y su proceso de toma de decisiones. La apropiación de ambientes operacionales con culturas marcadamente diferentes también se puede lograr mediante ejercicios de simulación. Este factor resulta fundamental en la toma de decisiones de un operador especial, para quien escenarios de guerra especial implicarían la relación con culturas desconocidas e incluso opuestas, más allá de condiciones idiomáticas. Esta situación es destacada por Bennis y Thomas (2002), quienes proponen que se debe aprovechar la flexibilidad de los entornos virtuales para fortalecer la comprensión de valores, parámetros sociales y otros tipos de rituales comunitarios, sobre todo, en espacios gerenciales de alto impacto, tal y como son las operaciones especiales (Bennis y Thomas 2002).

Por último, el aprendizaje basado en simulación de entornos virtuales urbanos constituye un elemento esencial para el oficial de Fuerzas Especiales en Colombia, que también está un tanto limitado en el Curso de Estado Mayor. Por ello, la simulación de operaciones en este tipo de entornos debe construirse sobre el objetivo de ofrecer a los estudiantes herramientas de planeamiento y toma de decisiones para enfrentar las dificultades no solo de la guerra urbana, sino de las confrontaciones asimétricas actuales. Al respecto, Amy (2005) propone que es viable emplear los entornos virtuales con este fin, pues así se visualizan de una forma adecuada las variables operacionales en operaciones especiales en megaciudades.

## Conclusiones

Los ejercicios de simulación y los juegos de guerra permiten optimizar el proceso de toma de decisiones y el diseño operacional en cuanto abren la posibilidad de contar con varios escenarios virtuales, donde se depuran las decisiones y se escoge el mejor curso de acción entre los diversos cursos propuestos en una batalla.

Ahora bien, establecer la relación existente entre simulación en entornos virtuales, las Fuerzas Especiales y los formatos contemporáneos de la guerra, implica precisar sobre la evolución del concepto operacional terrestre que guía el planeamiento, el entrenamiento, la ejecución y revisión al final de acción de las operaciones militares terrestres.

En particular la base doctrinal define el libreto para los ejercicios de simulación referidos a las Fuerzas Especiales y cómo esta especialidad se articula a los diferentes escalones conceptuales de la batalla. Inicia con el concepto de batalla aeroterrestre, continúa con las operaciones de *full* espectro, y amplía la concepción a las OTU, sigue con el *Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons* y el *Antiaccess/Area-Denial Threats*, para, por último, llegar al concepto de *Multi-Domain Battle*, que ha sido trabajado en escenarios virtuales. De este modo, se optimizan recursos y se facilita una mejor evolución en los ejercicios de simulación.

Necesariamente el referente doctrinal para los ejercicios de simulación y juegos de guerra para las Fuerzas Especiales en Colombia gravita sobre la relación de carácter bilateral con los Estados Unidos, pues su incidencia en el desarrollo del modelo educativo de las Fuerzas Militares es notoria y se potencia con el rol de Colombia como socio global de la OTAN, lo cual obliga a estandarizar doctrina y entrenamiento. Sin embargo, luego de estudiar los casos internacionales –entre ellos Estados Unidos– se puede concluir que no hay una amplia diversidad de entornos virtuales, sean estos ejercicios de simulación o juegos de guerra, que sean diseñados de manera específica para las características diferenciales de las Fuerzas Especiales y sus capacidades críticas.

Aunque en la actualidad la Escuela Superior de Guerra de Colombia cuenta con una infraestructura propia para desarrollar los ejercicios de simulación y juegos de guerra, orientada por el CESAC, tampoco existe un espacio virtual que permita a los mayores de Fuerzas Especiales que realizan el Curso de Estado Mayor desarrollar conocimientos aplicados de manera concreta a esta especialidad. No existen escenarios virtuales ni para desarrollar tareas de guerra especial ni tareas dentro del espectro de ataques de precisión quirúrgica. Tan solo hay una breve aproximación desde escenarios de guerra irregular o actividades de contrainsurgencia.

Este vacío sin embargo es una oportunidad. Las condiciones están dadas para poder desarrollar juegos de guerra o ejercicios de simulación, que mantengan el direccionamiento a roles, escenarios o capacidades críticas –propios del modelo estadounidense– y que sean aplicados a las Fuerzas Especiales, de manera que se encuentre un espacio de optimización del proceso de toma de decisiones, a la vez que pueda capacitar y optimizar la acción de los TPOE.

Así mismo es importante destacar que existen dos elementos a tener en cuenta a la hora de construir entornos virtuales para las Fuerzas Especiales. En primer lugar, las capacidades (objetivos); y en segundo lugar, los elementos de planeamiento de Operaciones Especiales, que reflejen elementos propios del mando y control de estas unidades y en especial la metodología CONOPS. Se puede concluir que la posibilidad de desarrollar de manera autónoma ejercicios de simulación o juegos de guerra para las Fuerzas Especiales, ayudaría de manera sustancial al planeamiento en entornos virtuales urbanos y en ambientes operacionales multiculturales, donde se puede fortalecer la capacidad y competencias de los oficiales de Fuerzas Especiales, sobre todo, de aquellos que, luego del Curso de Estado Mayor, se desempeñarán como comandantes de batallón o miembros de esa entidad.

## Bibliografía

- Bennis, Warren, y Robert Thomas. 2002. *Geeks & geezers: How era, values, and defining moments shape leaders*. Boston: Harvard Business School Press.
- Bitoun, Ariane, Hans ten Bergen y Yann Prudent. 2019. "Smart simulation for decision support at headquarters". *International Journal of Applied Science* 2(3): 1-12. doi.org/10.30560/ijas.v2n3p1
- Brocos, José Martín. 2009. "Fuentes de información y bases de datos para investigación en ciencia y tecnología. Estudio, análisis y búsqueda". *Teoría de la Educación. Educación y Cultura en la Sociedad de la Información* 10(2): 165-192. http://bitly.ws/Sapg
- Cabero-Almenara, Julio, y Jesús Costas. 2016. "La utilización de simuladores para la formación de los alumnos". *Prisma Social* 17: 343-372. http://bitly.ws/S9Ju
- Department of Defense. 2012. *The Joint Operational Access Concept*. Washington: Department of Defense.
- Department of the Army. 1982. *FM 100-5 Operations*. Washington: Department of the Army.
- Department of the Army. 2019. *ADP 3-0 Operations*. Washington: Department of the Army.
- Díaz Forero, Jorge Eliécer. 2012. "Simulación en entornos virtuales, una estrategia para alcanzar "Aprendizaje Total", en la formación técnica y profesional". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* 42(2): 49-94. http://bitly.ws/S9E8
- Ejército Nacional. 2017. *Manual Fundamental de Referencia 3-0 Operaciones*. Bogotá: Publicaciones del Ejército.
- Fox, William, Gregory Spence, Reed Kitchen y Steven Powell. 2020. "Using the entropy weighting scheme in military decision making". *The Journal of Defense Modeling and Simulation* 17(4): 409-418. doi.org/10.1177/1548512919850380
- Greaver, Bradley, Leo Raabe, William Fox y Robert Burks. 2018. "CARVER 2.0: integrating the Analytical Hierarchy Process's multi-attribute decision-making weighting scheme for a center of gravity vulnerability analysis for US Special Operations Forces". *The Journal of Defense Modeling and Simulation: Applications, Methodology, Technology* 15(1): 111-120. doi.org/10.1177/1548512917717054
- Green, Ravone. 2011. *Case study research: A program evaluation guide for librarian*. Santa Bárbara: Libraries Unlimited.
- Hakala, Jeffrey. 1995. *Combat simulation modeling in Naval Special warfare mission planning*. Monterrey: U.S Navy Naval postgraduate School.
- Henninger, Amy. 2005. "Simulation Methodologies For Complex Urban Environments". *The Journal of Defense Modeling and Simulation* 2(1): 1-13. doi.org/10.1177/154851290500200101
- Hernández, Roberto, y Mendoza, Paulina. 2018. *Metodología de la Investigación las Rutas Cuantitativa, Cualitativa y Mixta*. México. Mcgraw-Hill
- Jersild, Arthur, y Margaret Meigs. 1939. "Direct Observation as a Research Method". *Review of Educational Research* 9(5): 472-482.

- JFKSWCS (John F. Kennedy Special Warfare Center and School). 2021. “FY2021 Academic Handbook”, [bit.ly/3MjOKgl](https://bit.ly/3MjOKgl)
- Johnson, William, Thomas Mastaglio y Paul Peterson. 1993. “The Close Combat Tactical Trainer Program”. Ponencia presentada en la *25ª Conferencia sobre Simulación Invernal*, Asociación para Maquinaria de Computación, Nueva York, Estados Unidos, 12-15 de diciembre.
- Knerr, Bruce, Donald Lampton, Glenn Martin, Donald Washburn y Duvan Cope. 2002. “Developing an after action review system for virtual dismounted infantry simulations”. Ponencia presentada en la *Conferencia de capacitación, simulación y educación interservicios/industria (IITSEC)*, Asociación Nacional de Capacitación y Simulación, Orlando, Estados Unidos, 29 de noviembre.
- Mason, Robin, y Frank Rennie. 2006. *Elearning: The Key Concepts*. Londres: Routledge
- Mertler, Creig, y Carol Charles. 2010. *Introduction to educational research*. Boston: Pearson
- Ministry of Defence. 2017. “Wargaming Handbook”, [bitly.ws/SasG](https://bitly.ws/SasG)
- Ministry of Defence. 2022. “UK military enhancing training through virtual-reality”. 10 de junio de 2022. [bit.ly/42tSphj](https://bit.ly/42tSphj)
- Pérez, Jhonathan. 2021. “Juegos de guerra como didáctica para la educación superior y entrenamiento en el Ejército Nacional”. Tesis de Especialización, Universidad Militar Nueva Granada.
- PEO STRI (Program Executive Office for Simulation, Training and Instrumentation). 2016. *PEO STRI Weapon Systems Handbook*. Orlando: PEO STRI.
- Raybourn, Elaine, Ed Deagle, Kip Mendini y Jerry Heneghan. 2005. “Adaptive Thinking & Leadership Simulation Game Training for Special Forces Officers”. Ponencia presentada en la *Conferencia de capacitación, simulación y educación interservicios/industria (IITSEC)*, Asociación Nacional de Capacitación y Simulación, Orlando, Estados Unidos, 1 de julio.
- Robson, Colin. 2011. *Real world research*. Hoboken: Wiley.
- Saković, Radiša, Vlada Mitić y Mitar Kovač. 2019. “The Role of War Games in the Operational Planning Process”. *Vojno Delo* 71(5): 5-25. [doi.org/10.5937/vojdelo1905005S](https://doi.org/10.5937/vojdelo1905005S)
- Salas Perea, Ramón, y Plácido Ardanza Zulueta . 1995. “La simulación como método de enseñanza y aprendizaje”. *Educación Médica Superior* 9(1): 3-4. <http://bitly.ws/S9LZ>
- Straus, Susan, Matthew Lewis, Kathryn Connor, Rick Eden, Matthew Boyer, Timothy Marler, Christopher Carson, Geoffrey Grimm y Heather Smigowski. 2019. *Collective Simulation- Based Training in the U.S. Army User Interface Fidelity, Costs, and Training Effectiveness*. Santa Mónica: RAND Corp.
- TRADOC (The United States Army Training and Doctrine Command). 2017. *Multi-Domain Battle: Evolution of Combined Arms for the 21st Century 2025 - 2040*. Washington: U.S Army.
- US Army. 2020. *Special Forces Detachment Mission Planning Guide*. Washington: US Army.
- White, Andrew. 2020. “SOF Seek Simulation to Optimise Training”. *Armada Internacional*, 13 de mayo. <https://bit.ly/42uG5gO>

# Normas de publicación

# Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

## 1. Información general

**URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto.

**URVIO** está indexada en Emerging Sources Citation Index (ESCI), ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences), SciELO Ecuador, Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal), EBSCO, REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico), DIALNET y en otras bases de datos internacionales, catálogos y repositorios del mundo.

La revista se edita en español (e-ISSN: 1390-4299; ISSN: 1390-3691), además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

### 1.1 Misión

**URVIO** constituye un espacio de difusión del conocimiento científico en el área de las ciencias sociales y políticas. Sus principios son los pluralismos, el rigor científico, el respeto a la ética, con vistas a transmitir el pensamiento académico internacional.

### 1.2 Idioma

**URVIO** publica sus artículos en español e inglés. Si recibe un artículo escrito en español, el autor, en dependencia de su disponibilidad financiera e interés, puede traducirlo al inglés por sus medios. Si recibe un artículo escrito en inglés, se realiza su evaluación y proceso editorial en ese idioma, pero si el manuscrito es aprobado para publicación, el autor, en dependencia de su disponibilidad financiera e interés, puede remitir la misma versión en español, para que la revista publique el artículo en ambos idiomas. En la revista solo se admiten traducciones profesionales.

### 1.3 Frecuencia de publicación

A partir de 2020, **URVIO** es una revista cuatrimestral, con el objetivo de aumentar el impacto, la visibilidad y la actualidad. Por esas razones, publica sus tres números al año en los meses de

enero, mayo y septiembre. La periodicidad corresponde a los meses enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre.

## 2. Enfoque y alcance

### 2.1 Temática

Artículos científicos sobre seguridad pública, seguridad privada, seguridad internacional, ciberseguridad, defensa, crimen organizado, criminología, geopolítica, inteligencia estratégica, estudios estratégicos, riesgos y prevención de desastres naturales...

### 2.2 Aportaciones

URVIO solo edita resultados de investigación sobre la seguridad y su interdisciplinariedad, escritos en español o inglés. Los trabajos deben ser originales, no haber sido publicados en ningún medio ni estar en proceso de publicación en otra revista. En los autores recae la responsabilidad de esta norma y su cumplimiento. En caso de que un autor haya publicado un artículo en URVIO tendrá que esperar dos años para volver a presentar otro trabajo.

La revista tiene tres secciones:

- Tema Central: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias (en versión inglesa, máximo 7.000).
- Misceláneo: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias.
- Estudios Globales: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias.

URVIO, desde 2020, publica tres veces al año (21 artículos por año) y cuenta por número con cuatro trabajos en Tema Central (sección monográfica planificada, con llamada pública de envío de artículos a través de convocatorias, que coordinan especialistas en la temática; dos trabajos en Misceláneo (aportaciones variadas dentro de la temática general de la publicación, con un perfil latinoamericano); y un trabajo en Estudios Globales (aportaciones variadas dentro de la temática general de la publicación, generalmente con un perfil mundial). El Consejo Editorial asigna los manuscritos a la sección más pertinente. La revista inicia el proceso editorial de cada número seis meses antes de su publicación.

### 3. Proceso editorial

Las normativas para autores están disponibles en el sitio web de la revista. Incluyen las normas completas de publicación, la estructura requerida de los manuscritos y la carta de presentación, que debe contener nombre completo, nacionalidad, dirección de correo electrónico, títulos académicos, afiliación institucional actual, líneas de investigación y publicaciones recientes en libros y/o revistas. La revista acusa recepción automática de los trabajos enviados por los autores e informa por correo electrónico y en la plataforma del proceso de estimación/desestimación para siguiente fase de revisión doble ciego (período máximo de 30 días después de finalizar la convocatoria).

En caso de que el manuscrito presente deficiencias formales o no se incluya en el interés temático de URVIO, el Consejo Editorial desestimará formal o temáticamente el trabajo sin opción de vuelta. No se mantendrá correspondencia posterior con autores de artículos desestimados.

Los manuscritos serán arbitrados de forma anónima por académicos con experiencia en la disciplina. Cada artículo será arbitrado mínimo por dos especialistas en la temática. En caso de que un artículo tenga una evaluación positiva (sí/publicable con modificaciones) y otra negativa (revaluable con modificaciones/no), se recurrirá a un tercer evaluador para que ofrezca un desempate. Incluso, ante situaciones puntuales, se puede recurrir a un cuarto y hasta un quinto revisor. Aunque la revista respeta el contenido del manuscrito original, cuando sean requeridas, puede solicitar modificaciones moderadas o profundas, en cuanto a su extensión, estructura o estilo.

El plazo de revisión doble ciego, superada la etapa previa de recepción por parte del Consejo Editorial, es de tres meses (12 semanas) como máximo. El tiempo promedio es de mes y medio (6 semanas). Una vez recibido el dictamen de los revisores, los autores recibirán los informes de arbitraje de forma anónima. Los trabajos que sean propuestos para publicación, que requieran modificaciones (tanto menores como mayores), se devolverán en un plazo de 15 días como máximo.

Los autores de artículos aceptados, antes de la fase de diseño y maquetación, recibirán la última versión del documento en formato Word, ya con la corrección de estilo que ofrece URVIO, para su chequeo y corrección por correo electrónico. Únicamente se aceptarán correcciones mínimas sobre el contenido del manuscrito original ya evaluado. En esta etapa, el plazo máximo de entrega por parte del autor será de tres días naturales.

Una vez recibido el manuscrito en español, los autores tienen la oportunidad de presentar el artículo en lengua inglesa (según la posibilidad e interés de cada autor). Publicar el manuscrito en ambos idiomas garantizan mayor impacto y difusión internacional. El texto traducido de manera obligatoria tiene que tener calidad profesional.

En general, una vez vistas las revisiones científicas externas, los criterios que justifican la decisión sobre la publicación o no de los trabajos por parte del Consejo Editorial se basan en los siguientes puntos:

- a) Conocimiento actual y estratégico.
- b) Originalidad.

- c) Fiabilidad y validez científica: calidad metodológica contrastada.
- d) Organización y presentación formal.
- e) Grado de internacionalización de la propuesta y del equipo.
- f) Buena redacción.

#### 4. Presentación y estructura de originales

Los manuscritos deben ser enviados exclusivamente por la plataforma OJS de la revista. Los autores tienen que crearse una cuenta, con sus créditos, en la plataforma OJS, aunque uno solo será el responsable de correspondencia. Ningún autor podrá tener en revisión dos manuscritos de forma simultánea.

Los trabajos se presentarán en tipo de letra *times new roman* 12, interlineado 1,5 y justificado. Las notas al pie van con un tamaño de letra 10. Si el trabajo contiene una cita textual de más de 40 palabras, se quitan las comillas, se coloca tamaño de letras 11, interlineado sencillo y sangría a la derecha. Los trabajos se presentan en formato Word para PC. El archivo debe ser anónimo en Propiedades de archivo del documento Word, de forma que no aparezca la identificación de los autores.

##### 4.1 Estructura

Deben subirse a la página OJS de la revista, de manera simultánea, dos archivos: 1) Carta de presentación; y el 2) Manuscrito, conforme a las normas detalladas.

###### *A. Carta de presentación*

Nombre completo, nacionalidad, dirección de correo electrónico, número de Orcid, títulos académicos, afiliación institucional actual, líneas de investigación y publicaciones recientes en libros y/o revistas.

###### *B. Manuscrito*

- Introducción (propósitos del estudio, revisión de literatura previa que funcione como estado del arte, objetivos/hipótesis y descripción de la estructura que tendrá el manuscrito).
- Metodología y soporte teórico
- Discusión y resultados
- Conclusiones
- Bibliografía

*Otras orientaciones:*

Título: no podrán ser mayores a 15 palabras, y deberán estar traducidos al inglés y al portugués.

Resumen: en español, traducidos al inglés y al portugués, no mayor a 200 palabras, con la siguiente estructura: 1ra y 2da oración (Introducción/objetivo), 3ra oración (Metodología/teoría) y 4ta oración (Conclusiones del manuscrito).

Palabras clave: de cinco a siete, separadas por punto y coma (;) y en orden alfabético. Recomendamos que los autores se apoyen en el Tesoro de la Unesco.

Notas al pie: solo las imprescindibles.

Recursos de apoyo (tablas, gráficos, figuras, imágenes, mapas): no más seis en todo el manuscrito. Tienen que estar presentados en el texto.

Bibliografía: No debe incluirse referencias no citadas en el artículo. Su número ha de ser suficiente y necesario para contextualizar el marco teórico, la metodología usada y los resultados de investigación en un espacio de investigación internacional. Las citas deberán extraerse de los documentos originales, preferentemente, revistas y libros.

Siglas: la primera vez que aparezcan deberá escribirse su significado completo y su sigla entre paréntesis, luego solamente, la sigla.

## 4.2 Normas para las referencias

### Estructura Básica de una cita en el cuerpo del texto

En el sistema autor-año de Chicago Deusto, la referencia en el texto normalmente aparece entre paréntesis y contiene solo los dos primeros elementos que se hacen constar en la lista de referencias: el autor y el año de publicación, sin puntuación entre ellos. Además, se debe añadir el número de la página u otro elemento de localización, después de una coma. En ningún caso utilizar op. cit., ibid., ibídem.

Ejemplo:

(Cox 2010)

(Cox 2010, 91)

### Orden cronológico para los nombres repetidos en una lista de referencias

Las entradas se disponen cronológicamente por año de publicación en orden ascendente, no alfabéticas por título. Los trabajos sin fechar (marcados como s. f.) o en prensa van después de los trabajos fechados.

Ejemplo:

Segura Munguía, Santiago. 2005. Los jardines en la Antigüedad. Bilbao: Universidad de Deusto.

Segura Munguía, Santiago. 2007. Diccionario por raíces del latín y de las voces derivadas. Bilbao: Universidad de Deusto.

Segura Munguía, Santiago. sf. Nuevo diccionario etimológico latín –español y de las voces derivadas. Bilbao: Universidad de Deusto.

### **Entradas de la lista de referencias con el mismo autor o autores y el mismo año**

Las obras de un mismo autor y del mismo año se deben diferenciar con la edición de a, b, c, etc. y se ordenan alfabéticamente por el título. Las citas en el texto consignan el autor y el año con la letra.

Ejemplo:

Chaume Varela, Frederic. 2004a. Cine y traducción. Cátedra: Madrid

Chaume Varela, Frederic. 2004b. “Modelos de Investigación en traducción audiovisual”. Íkala, Revista de lenguaje y Cultura 9 (15): 351-365.

(Chaume Varela 2004b, 356)

(Chaume Varela 2004a, 45-46)

### **Libro de un autor o editor único**

Ejemplo:

Duch, Lluís. 1998. Mito, interpretación y cultura. Barcelona: Harder

(Duch 1998, 99-100)

### **Libro de dos o tres autores**

En el caso de libros con dos autores, en la lista de referencias solo se invierte el primer nombre.

Ejemplo:

León, Orfelio, e Ignacio Montero. 1993. Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación. Madrid: Mc Graw- Hill/ Interamericana de España.

(León y Montero 1993, 25)

### **Libro con tres autores**

Ejemplo:

Borrego Nieto, Julio, José J. Gómez Ascencio, y Emilio Prieto de los Mozos. 1986. El subjuntivo. Valores y usos. Madrid: SGEL.

(Borrego Nieto, Gómez Ascencio y Prieto de los Mozos 1986)

### **Más de cuatro autores**

Si el libro tiene cuatro o más autores, se incluye a todos ellos en la entrada de referencias (bibliografía). El orden y la puntuación son los mismos que en el caso de los libros con dos o tres autores. En el texto, sin embargo, se da el apellido del autor que aparece en primer lugar, seguido de et al.

Ejemplo:

(Lago et al. 2008, 118-19)

### **Capítulo de un libro**

Ejemplo:

Gómez Mendoza, Josefina. 2009. “Ecología urbana y paisaje en la ciudad”. En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España.

### **Artículos de revista científica**

Los elementos que deben constar en la entrada son los siguientes: Nombre completo del autor o autores, año de publicación, título y subtítulo del artículo, nombre de la publicación periódica, información sobre volumen, número, fecha; indicación de la página cuando es necesario, incluir el URL o el DOI cuando estén disponibles.

Ejemplo:

Bernárdez, Enrique. 2000. “Estrategias constructivistas de la descripción oral”. *Revista Española de Lingüística* 30 (2): 331-356.

### **Artículo en periódicos y magazines en la lista de referencias**

Ejemplo:

Lafuente, Javier. 2015. “Venezuela da la espalda al chavismo”. *El País*, 7 de diciembre. [http://internacional.elpais.com/internacional/2015712/077america/1449454340\\_373673.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015712/077america/1449454340_373673.html)

Artículo sin firma tomado de periódicos o magazine en internet

Ejemplo:

Mundo Diner. 2014. “Japón, una nación que combina la modernidad con tradiciones y costumbres ancestrales”. 29 de diciembre. <http://www.revista-mundodiners.com/?p=4509>

### **Documentos electrónicos en página web**

Ejemplo:

Senescyt. 2011. “Becas docentes universitarios”, <http://programasbecas.educacionsuperior.gob.ec/becas-para-docentes-universitarios/>

### **Ponencia presentada en un seminario, conferencias y otros**

Ejemplo:

Castro Gómez, Santiago. 2013. “El Dasein como Design: sobre el concepto de antropotécnica en Peter Sloterdijk”. Ponencia presentada en el Coloquio Poder, vida y subjetivación, Universidad Nacional, Bogotá, 14 de abril.

### **Tesis, tesinas**

Ejemplo:

Black, John. 1999. “The making of an Indigenous Movement”. Tesis de maestría, Universidad de Nuevo México.

### **Normas jurídicas**

Las normas jurídicas se citan indicando los siguientes elementos: tipo de norma, número y fecha empezando por el año, separado del número por una barra, seguidos, sin espacio intermedios, del día y el mes entre comas, nombre completo de la norma tal y como figura en la publicación original; lugar y fecha de publicación.

Al citar las más habituales para cada área se puede incluir, ya en la primera mención, sea en el cuerpo del texto o en la nota, la abreviatura por la que se la mencionará en las siguientes citas.

Ejemplos:

Ley Orgánica 8/ 1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm.236 de 1 de octubre de 1980), a partir de ahora LOFCA.

Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (BOJA núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).

### **Entrevistas inéditas y comunicaciones personales**

Ejemplo:

Nombre real o ficticio (cualquier elemento identificativo relevante al contexto de la entrevista: ejemplo cargo/ocupación/residencia), día, mes y año. No tiene que estar la entrevista en bibliografía. Con su entrada en el texto es suficiente.

(Manuela Ambas, Barrio Miraflores, Perú, 2 septiembre 2010).

(Manuela Ambas, 2 septiembre 2010)

## 5. Promoción y difusión del artículo

Los autores se comprometen a participar en la máxima difusión de su artículo una vez publicado, así como de toda la revista, a través de su lista de contactos, vía correo electrónico o redes sociales genéricas y académicas. En la promoción de los textos se utilizará el enlace de la página de URVIO (<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/index>), y el respectivo DOI, para de esta manera aumentar la difusión del artículo en la comunidad científica.

## 6. Política de acceso abierto, tasas y archivos

URVIO es una revista científica de acceso abierto, gratuita para autores y lectores. No cobra tarifa alguna por el envío o el procesamiento de contribuciones académicas a autores interesados en publicar en esta revista.

### 6.1 Archivos

Esta revista utiliza el sistema LOCKSS para crear un sistema de almacenamiento distribuido entre las bibliotecas participantes y permite la creación de archivos permanentes en la revista con fines de conservación y restauración.

### 6.2 Derechos de autor

Urvio opera bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-Sin Obra Derivada 3.0 Unported (CC BY-ND 3.0). Los autores/as que publiquen en Urvio aceptan estos términos:

- Usted es libre de compartir – copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato para cualquier finalidad, incluso comercial. Por tanto, autores conservan los derechos de autor y ceden a la revista el derecho de la primera publicación (CC BY-ND 3.0), que permite a terceros la redistribución, comercial o no comercial, de lo publicado siempre y cuando el artículo circule sin cambios.

Existen las siguientes condiciones para los autores:

- Reconocimiento – Debe reconocer la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.
- Sin Obra Derivada – Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

Para más detalles, visitar la página de Creative Commons (CC).

### 6.3 Declaración de privacidad

Los nombres y las direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines.

## 7. Política frente al plagio académico

URVIO utiliza el programa informático Turnitin, como sistema antiplagio. El proceso de análisis se desarrolla a nivel cuantitativo y cualitativo. El porcentaje de similitud para nuestra revista será el siguiente:

- 1 a 7% Coincidencias menores. El trabajo pasa a evaluación.
- 7 a 15% Se sugiere verificación cualitativa. El artículo es devuelto al autor para cambios.
- 16% a 25% Se analiza el reporte por miembros del Consejo Científico Internacional. En caso de errores tipográficos, se devuelve al autor para que realice los cambios.
- 26% o + Se rechaza el artículo.

## 8. Código de ética

URVIO, como miembro de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), se compromete a promover una conducta ética como publicación científica (<https://www.flacso.edu.ec/portal/pnTemp/PageMaster/lu0e5rhzxgogy044rl8ku4x711brc.pdf>), y además, toma como referencia también los principios publicados por el *Committee on Publication Ethics* (COPE) en el *Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors* (<https://publicationethics.org/resources/code-conduct>).



**FLACSO**  
ECUADOR