

La responsabilidad de proteger en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional en México y Ecuador

Carlos A. Carrillo-Jaramillo



ediPUCE

PUBLICALO
y genera conocimiento que transforma

**La responsabilidad de proteger en la lucha contra la
delincuencia organizada transnacional
en México y Ecuador**

Carlos A. Carrillo-Jaramillo

Prólogo
Efrén Guerrero Salgado

edi|PUCE

edi
PUCE

La responsabilidad de proteger en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional en México y Ecuador

Primera edición

© 2026 Carlos A. Carrillo-Jaramillo

© 2026 Pontificia Universidad Católica del Ecuador

laeditorial.puce.edu.ec

Quito, Av. 12 de Octubre y Roca

Apartado n.º 17-01-2184

Telf.: (593) (02) 2991 700 ext. 1711

Correo: publicaciones@puce.edu.ec

Producción editorial: Jossué Baquero

Gestión técnica: Macarena Orozco

Asistencia editorial: Danna Quintana

Diseño de portada: Vanessa Proaño O.

Diagramación: Vanessa Proaño O.

Corrección de textos: ediPUCE

ISBN digital : 978-9978-77-790-9

Quito, febrero de 2026



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons

Reconocimiento-No Comercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

El manuscrito se sometió a revisión de pares ciegos lo que garantiza la confidencialidad de autores y árbitros, conforme a las normas de publicación de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador

La responsabilidad de proteger en la lucha contra la
delincuencia organizada transnacional en México y Ecuador

Carlos A. Carrillo-Jaramillo

Índice

Agradecimientos.....	13
Prólogo.....	15
1. El “conflicto armado” ecuatoriano: acercamientos al fenómeno	17
1.1 La infiltración de las estructuras criminales en el Ecuador.....	18
1.2 Situación pre-2023: masacres carcelarias y emergencia de violencia post COVID	21
1.3 Institucionalidad vaciada.....	22
1.4 Acontecimientos del 9 de enero de 2024	23
2. El ius ad bellum en el derecho internacional público.....	24
2.1 Definiciones en el derecho internacional	26
2.2 Conflictos armados internos y la aplicación del ius ad bellum.....	29
2.3 Ius ad bellum y legítima defensa del Estado: puede aplicarse a nivel interno.....	31
2.4 Consecuencias operativas de la operación del ius ad bellum y la legítima defensa en el caso ecuatoriano.....	34
3. Conclusiones y prospectiva	39

Introducción: ¿continuidad o cambio en la estructura de la soberanía estatal?	49
Capítulo 1: soberanía como responsabilidad y responsabilidad de proteger: el deber de impedir atrocidades masivas	53
1.1 El valor de la soberanía para la construcción de la sociedad internacional	53
1.2 Evolución de la soberanía: de su concepto clásico a la soberanía como responsabilidad.....	58
1.3 Construcción del concepto jurídico de responsabilidad de protección como límite a la soberanía.....	61
1.4 La responsabilidad de proteger: principios, cimientos y elementos.....	65
1.4.1 El compromiso con la prevención	69
1.4.2 Uso de la fuerza: la responsabilidad de reaccionar...	78
1.4.3 La Responsabilidad de Reconstruir.....	86
1.5 Respuestas de la comunidad internacional a la responsabilidad de proteger	89
Capítulo 2: Seguridad humana: la lucha contra amenazas globales.....	97
2.1 Hacia la creación del Estado-nación y la noción de seguridad nacional	99
2.2 La seguridad humana: redefiniendo el concepto	104
2.3 La seguridad humana como paradigma en la lucha contra nuevas amenazas globales.....	114
2.4 La aplicación de la noción de seguridad nacional en contra de amenazas transnacionales	123
Capítulo 3: La responsabilidad de proteger en el tratamiento de la seguridad ecuatoriana respecto a cárteles del narcotráfico.....	131

3.1 La delincuencia organizada transnacional: respuestas de la comunidad internacional.....	135
3.2 Estructura de los cárteles del narcotráfico y sus actividades en México	145
3.3 Estrategia de seguridad de México en la lucha contra el narcotráfico: efectos en la seguridad humana.....	151
3.4 Actividades de los cárteles del narcotráfico mexicanos en Ecuador.....	159
3.5 La estrategia de seguridad contra los cárteles del narcotráfico en Ecuador.....	164
3.6 Obligaciones internacionales de México y Ecuador con respeto a la lucha contra la Delincuencia Internacional Organi- zada y la aplicabilidad de la responsabilidad de proteger	173
Conclusiones y recomendaciones.....	193
Perfil de los autores	201
Trabajos citados	203

Para Hazel, por su amor y apoyo incondicional.

Agradecimientos

Este proyecto no hubiera sido posible sin el apoyo, la paciencia y la inspiración de muchas personas que me han acompañado a lo largo de este camino. Mis padres y mis hermanos, Patricia, Alberto, Gabriela y Lenin fueron fundamentales: el apoyo más grande que existe. Nada sería posible sin ustedes, gracias por cuidarme y guiarme.

Agradezco a las instituciones que marcaron mi formación y que estuvieron presentes en distintos momentos de este proceso: a los docentes y autoridades de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; a mis amigos del Consultorio Jurídico Gratuito de la PUCE y de la Revista de la Facultad de Jurisprudencia; a mis amigos de la Corte Constitucional del Ecuador y a mis amigos del Hospital de Especialidades Eugenio Espejo.

También agradezco al Dr. Efrén Guerrero, que no solo ha sido el tutor de este trabajo, también se convirtió en mi gran amigo. Al Dr. David Cordero Heredia, a quien no solo le debo la guía académica, también su amistad sincera. Gracias a David y Efrén aprendí a ver el derecho desde otro lugar: a entender cómo el dolor, la desigualdad y la violencia pueden manifestarse a través de la aplicación de normas, principios e instituciones que, aparentemente, son justos. Aprendí sobre la necesidad de ser crítico con el derecho.

A mis amigos Kurt, Sebas, Abby, Jairo, Jessi, Marco, Matías, Ian y Martín: gracias por escucharme y aconsejarme. Su compañía fue fundamental, de ustedes recibí muchas ideas importantes, que ahora se encuentran incorporadas en este texto.

Especial agradecimiento a Hazel Monge, mi compañera de vida, quien ha estado conmigo siempre. Gracias por tu paciencia infinita, compañía, apoyo y por los valiosos consejos, este trabajo, como todos mis proyectos de vida, solo fue posible gracias a ti.

No pretendo que este estudio sea perfecto ni que abarque todo. Es un conjunto de ideas que buscan contribuir a la comprensión de un problema inabarcable. Ojalá sirva para encender alguna chispa, provocar un debate o inspirar a alguien con poder de decisión. En el fondo, la finalidad de este estudio es esa: aletear lo suficiente como para generar un pequeño cambio en las corrientes que mueven al mundo.

Prólogo

El Ius ad bellum interno en situaciones desestructuradas: caso de la República del Ecuador *Efrén Guerrero Salgado*

El derecho internacional público se define como una rama del derecho público de las relaciones entre Estados, con un impacto positivo en la regulación en pro de la protección de la dignidad humana (Dinstein, 2011). Sin embargo, hay escenarios en los cuales las normas de derecho internacional chocan con las particularidades de cada territorio. Las posibilidades de una aplicación normativa funcional se ven limitadas por elementos fácticos que ponen a los operadores jurídicos nacionales en medio de complicadas dinámicas de uso, centradas en límites de costumbres, capacidades políticas o doctrinas de política exterior (Goldsmith y Posner, 2005, p. 101). Este es el caso de las políticas de seguridad interna. Hoy la posibilidad de “la libertad frente al miedo” tal como establecía Theodore Roosevelt (cit. en Phillips, 2024, p. 187) tiene un límite conceptual frente a amenazas multimodales. Las vías jurídicas se ven ampliamente superadas y entramos en el plano de la fuerza como un mecanismo de construcción del derecho (Chandler, 2008, p. 35). Las normas de derecho internacional frente a estos elementos de hecho generan no pocos conflictos y contradicciones con consecuencias políticas (Dallanegra Pedraza, 2003, p. 7).

En este contexto conceptual girará el presente documento. Desde el 9 de enero de 2024, la República del Ecuador se encuentra en una situación inédita centrada en la aplicación del decreto número 111 emitido por el presidente de la república Daniel Noboa. En este se identifican 22 grupos delincuenciales como “terroristas”, y se re-

conoce la existencia de un conflicto armado interno dentro del país (Decreto 111, 2024). En este contexto, surgen una serie de preguntas que buscan ser respondidas a través de este texto: el “derecho a combatir” ¿nace a través de vías jurídicas o estas son la manifestación de un hecho sostenido en la realidad concreta? ¿Cuáles son las respuestas que encuentra el derecho internacional en el marco encontrado más allá de la mecánica tradicional de los Convenios de Ginebra? Y finalmente, ¿cuáles son las consecuencias de asumir la existencia de un conflicto armado y cómo el derecho de los Estados a defenderse de sus amenazas internas tiene consecuencias en el deber de garantía y de respeto de los tratados internacionales válidamente celebrados?

El presente artículo busca establecer un estado de situación sobre los hechos sucedidos en el Ecuador y rescatar el concepto del *ius ad bellum* en el marco de nuevas amenazas¹. Huelga decir que un Estado tenga “derecho a combatir” suena alejado de las necesidades actuales de los sistemas regulatorios contemporáneos. Todo esto es válido y, desde ya, se afirma que uno de los fines principales del derecho internacional es la protección de la persona y la disminución de las posibilidades del enfrentamiento abierto entre Estados. Pero, y como se plantea desde la doctrina,

¹ Bajo el derecho internacional, existen dos formas distintas de analizar la guerra: las razones por las que se combate y cómo se combate. Para efectos de este texto, *Jus* (o *ius*) *ad bellum* es el término dado a la rama del derecho que define las razones legítimas por las cuales un Estado puede participar en la guerra y se enfoca en ciertos criterios que hacen que una guerra sea justa. *Jus in bello*, en cambio, es el conjunto de leyes que entran en vigor una vez que ha comenzado una guerra. En resumen, *jus ad bellum* se refiere a por qué se lucha y *jus in bello* a cómo se lucha (Greenwood, 1983, p. 233).

Algunos argumentan que las reglas de guerra deben ser “realistas” en el sentido de que no limitan el uso de la fuerza por parte de Estados poderosos contra terroristas. (...) La peligrosidad de este tipo de enfoque es que, en el peor de los casos, los comentaristas pueden facilitar el uso de la fuerza por parte de los Estados; en el mejor de los casos, pueden servir como apologistas para Estados que reclaman un amplio derecho a usar la fuerza. (...) Sin embargo, incluso estos escritores no necesariamente llegan a un consenso. (Gray, 2018, pp. 10-11)

La siguiente sección tratará la aplicación en el derecho interno de normas de derecho internacional humanitario y cómo se definen estas en el marco del sistema jurídico ecuatoriano. Como muchos Estados latinoamericanos, Ecuador ha sostenido la existencia de una integración plena del derecho internacional público con un derecho interno, pero superado en los casos donde pueda ver una amenaza para la sobrevivencia del Estado (Gómez-Velásquez, 2024). Se pondrá que Ecuador está en un tipo particular de conflicto armado interno que tiene reglas de operación propias que pueden ser resueltas de manera eficiente a través de las dinámicas actualmente existentes del derecho internacional humanitario.

1. El “conflicto armado” ecuatoriano: acercamientos al fenómeno

La próxima sección se enfocará en describir la situación actual del conflicto armado en la República del Ecuador y su impacto en el ámbito del derecho internacional. Esta tarea no es sencilla debido a la abundancia de información disponible y la presencia de noticias falsas y datos no verificados. Por lo tanto, se realizará una revisión de fuen-

tes que puedan considerarse confiables y que estén respaldadas por información oficial. El objetivo es proporcionar al lector elementos que permitan comprender los diversos aspectos de este conflicto con mayor claridad y precisión.

1.1 La infiltración de las estructuras criminales en el Ecuador

La entrada de economías ilegales y estructuras ligadas al narcotráfico en la institucionalidad ecuatoriana no es un asunto nuevo. Se plantean al menos 20 años de evolución de esta situación hasta la explosión del conflicto en el último trienio. Geopolíticamente, la República del Ecuador se encuentra en medio de dos de los mayores productores de cocaína en el mundo, Colombia y Perú. Esto, unido a varios puertos de aguas profundas y una economía dolarizada desde el año 2000, aumentó las posibilidades de circulación y lavado de dinero, así como la existencia de una débil institucionalidad que hace del país un espacio bastante propicio para el florecimiento de economías ilegales.

Esto ya era conocido por autoridades internacionales. Jay Bergham, director de la DEA para la región andina, indicaba en el año 2011 que Ecuador estaba siendo utilizado como una plataforma operativa para traficantes de numerosas partes del mundo:

“Tenemos casos del crimen organizado de Albania, Ucrania, Italia, China, todos en Ecuador, todos consiguiendo su producto para distribuir en sus respectivos países “, dijo Jay Bergman, director de la Agencia Antidrogas Estadounidense (DEA por su sigla en inglés) para la región Andina de Sudamérica, a Reuters. (*El Universo*, 2011)

Esto es un elemento que después se rompe durante el gobierno de Rafael Correa Delgado, donde, de acuerdo con los datos emitidos por organismos internacionales, se redujeron los índices de homicidios para llegar a las segundas estadísticas más bajas de la región (Presidencia de la República del Ecuador, s.f.). Fuera del aparato doctrinario, las estructuras del crimen organizado se desarrollaron subterráneamente en la segunda década del siglo 21 mediante la construcción de elementos que combinan tanto la dinámica de una pandilla callejera en relación a sus símbolos, estructura o mecanismos de pertenencia, como a dinámicas de empresas transnacionales organizadas, a través de las relaciones de proxys con cárteles mexicanos, brasileños y colombianos². Las principales operaciones dentro de estos grupos están relacionadas al secuestro extorsivo, el cobro de contribuciones extorsivas, el robo y el transporte de cocaína hacia los puertos de la costa ecuatoriana, lugares en los que se genera mayor violencia por cuanto existe una disputa de los puertos de salida. No en vano ciudades como Esmeraldas, Durán o Guayaquil se encuentran al momento como algunas de las más peligrosas del planeta (Moss, 2023).

Sin embargo, en marzo del año 2020, con la declaratoria de estado de excepción y el confinamiento ciudadano producto de la pandemia del COVID 19, sucedió un fenómeno mundial de paralización de la cadena de suministros, lo que influyó igualmente en el transporte de sustancias sujetas a fiscalización y, en consecuencia, en el aumento

² En el comienzo del siglo, las organizaciones eran principalmente locales y tenían una presencia internacional limitada. Estas incluían grupos como el de Telmo Castro, la Familia Reyes Torres y Mamá Lucha, así como pandillas urbanas como los Ñetas y los Latin Kings. Sin embargo, con el tiempo, hubo una consolidación de actores que actuaban como intermediarios para los cárteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación (Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, OECCO, 2023).

de su precio en el mercado³. Dado que una de las consecuencias más graves de la época de pandemia fue el aumento de consumo de drogas, la falta de disponibilidad del producto se tradujo en falta de demanda (Farhoudian et al., 2021), el aumento de otras actividades violentas para financiar a los grupos y en una dinámica poco conocida: los productores colombianos de cocaína nunca dejaron de producir durante la época de pandemia, si no que se generó un fenómeno de acumulación del producto tanto en Colombia como en Ecuador (McDermott, 2024).

Se suma a otra dinámica la pérdida de control total del Estado de las estructuras de rehabilitación social. En las cárceles ecuatorianas se encuentran aproximadamente 40.000 personas, aunque no se tienen registros claros por parte del Estado. De ellas, más del 40% se encuentran detenidas por temas relacionados al tráfico de drogas, y muchísimas no tienen una sentencia en firme (Kaleidos, 2021). Los grupos del crimen organizado centraron sus estructuras de mando y operación dentro de mega cárceles y a través de acuerdos de corrupción con funcionarios de rehabilitación social jueces y fiscales, cuando se controlaba el movimiento de sustancias y la economía criminal dentro y fuera de la prisión (Pontón, 2022). Todos estos se visibilizaron de manera dramática en las masacres carcelarias del año 2022, que son importantes para entender la actual situación.

³ Esto demuestra la aplicabilidad de la teoría de la configuración social de Norbert Elias, en la cual las interdependencias de los actores son alimentadas por la confianza (Szigeti et al., 2024).

1.2 Situación pre-2023: masacres carcelarias y emergencia de violencia post COVID

La primera masacre carcelaria sucedida en Ecuador fue en febrero de 2021, producto de una serie de amotinamientos en varios centros penitenciarios del país que dejaron un saldo de 79 muertos. Estos incidentes se han sucedido en todos los centros de reclusión social del país, sin importar las condiciones o las situaciones relacionadas al tema. Estos eventos han estado ligados a una confrontación entre los grupos del crimen organizado, a partir de la muerte de José Luis Zambrano, alias “Rasquiña”, líder del GDO Los Choneros, quien mantenía un delicado equilibrio de “paz armada” en las diferentes bandas (Policía Nacional del Ecuador, 2023). En junio de 2020, y después de un complicado proceso judicial muy cuestionado por sus falencias, este personaje fue liberado y, posteriormente, en diciembre del mismo año, fue asesinado en la ciudad de Manta, otro puerto logístico importante y principal espacio de salida para varios productos. Al interior de esta banda, en vida, cayó en manos de Adolfo Macías Villamar, alias Fito (Policía Nacional del Ecuador, 2023). Este fenómeno fue nuevo en Ecuador, consecuencia del altísimo nivel de violencia y brutalidad en estos enfrentamientos dentro de las cárceles. El hecho más grave sucedió en septiembre de 2021, cuando fallecieron 120 personas en la Penitenciaría de la Litoral (BBC News Mundo, 2021). Las tasas de muerte superan los 83 por cada 10.000 prisioneros, convirtiendo a este año en el más violento en la historia del Ecuador. Hasta el momento, se han dado 11 de estos incidentes (*Primicias*, 2022).

Lo que sucedió posteriormente era un efecto previsible de acuerdo con la teoría: se dio un efecto de derrame desde lo que sucedía den-

tro de las cárceles hacia afuera de las mismas, generándose un fenómeno de continuo sicariato, aumento de la violencia entre bandas y de las bandas hacia la ciudadanía, así como un crecimiento exponencial de secuestros extorsivos y “vacunas” (peticiones extorsivas de dinero con el fin de evitar violencia posterior). Todo esto ha hecho que Ecuador sea, al momento, el país más peligroso de Latinoamérica, con una tasa de homicidios de 41 personas por cada 100.000 habitantes (Dalby, 2023).

1.3 Institucionalidad vaciada

La respuesta del gobierno desde el año 2021 respecto a la situación general de violencia puede considerarse una perspectiva limitada y centrada únicamente en elementos simbólicos: el 16 de diciembre, vía decreto ejecutivo número 294, se creó la “Comisión de diálogo penitenciario y pacificación” para “incidir de manera inmediata progresiva y sostenible en la contención y prevención de la violencia en el entorno penitenciario” (Ministerio de Gobierno, 2021). Sin embargo, luego de la renuncia de 2 de sus integrantes su informe final terminó con un texto de 70 páginas, pero no sirvió para la solución de la violencia (Noroña, 2023). En expresiones hechas a medios de comunicación, personeros de la citada comisión indicaban que se detectaron una serie de privilegios hacia las organizaciones criminales con mayor poder económico y armamentístico⁴.

⁴ De hecho, información de organismos de inteligencia de la policía nacional indican que uno de los miembros de esta comisión mantenía una relación cordial con líderes criminales extranjeros en prisión, lo que comprometía su labor y puso en duda toda la capacidad de este proceso (*Primicias*, 2022).

La falta de condiciones operativas en cualquier intento de pacificación carcelaria, sumada a la corrupción rampante e institucionalizada en la administración penitenciaria ecuatoriana, ha generado un fenómeno de ‘zonas de no convivencia’ (no-go zones) dentro de los recintos. Esto imposibilita cualquier iniciativa gubernamental para reducir la violencia (Mantilla et al., 2023, p. 6). A esta situación se añade la incapacidad del Gobierno para tomar decisiones en materia de seguridad, debido a las presiones externas y la pérdida de control en las prisiones. Esto llegó al punto de una respuesta desordenada del gobierno que llegó a un decreto de liberalización del porte de armas en el país, aunque este no generó una extensión de la compra o gestión de armamento por parte de los ciudadanos (Mella, 2023).

1.4 Acontecimientos del 9 de enero de 2024

El 9 de enero del año 2024 fue un día profundamente caótico en la historia ecuatoriana. Incidentes previos, como la fuga de Fito, líder de la banda criminal “Los Choneros”, y la violencia en las ciudades de Esmeraldas y Guayaquil llevaron al Presidente de la República a decretar el estado de excepción para hacer frente a la amenaza violenta (Hurtado, 2024). Sin embargo, el 9 de enero, al mediodía y durante una transmisión en vivo de un noticiero, un grupo de 13 personas tomó las instalaciones del TC Televisión y amenazó a los miembros del noticiero (Cañizares y Frías, 2024). Esto se sumó a una situación nacional de caos que llevó al decreto 111, que reconoce la existencia de un conflicto armado en Ecuador, establece la presencia de 22 grupos terroristas y moviliza a las fuerzas armadas y policiales para neutralizar dichos objetivos.

Hasta la fecha actual, la policía y el ejército han llevado a cabo 86.183 operativos, resultando en la detención de 7.036 personas, 241 de ellas por terrorismo. Se han realizado 143 operaciones contra grupos terroristas, se han incautado 28 embarcaciones y 2.238 armas de fuego, así como 11.963 explosivos y casi 200.000 dólares en dinero en efectivo (Policía Nacional del Ecuador, 2024). Este proceso cuenta con un importante respaldo por parte de la comunidad ecuatoriana, debido al cansancio generalizado por la situación de violencia. Sin embargo, existen dudas por parte de organizaciones de la sociedad civil sobre la efectividad y la legalidad de los operativos. Periodistas e instituciones de seguimiento de las acciones del Estado señalan la posibilidad de excesos en algunos operativos y la producción de videos que muestran a miembros del ejército y la policía ejerciendo acciones de maltrato contra personas detenidas (Noroña, 2024).

Otra incógnita que surge es qué sucederá después de la terminación del estado de excepción. Por ello, el Presidente de la República presentó, el 9 de febrero de 2024, una consulta popular que incluye 10 preguntas, entre las que se encuentran la necesidad de extradición de personas relacionadas con el “narcoterrorismo”, la extinción de dominio de los bienes adquiridos en actividades ilícitas y la presencia permanente de la policía y el ejército en los centros de rehabilitación social (*Primicias*, 2024).

2. El *ius ad bellum* en el derecho internacional público

Tras contextualizar el conflicto en la realidad actual del Ecuador, esta sección analizará, desde el derecho internacional y la doctrina militar, si la situación del país cumple con los principios que permiten

legitimar o desestimar el uso de la fuerza de manera sólida y fundamentada. Se trata de una idea complicada de proponer por cuanto se aleja de los elementos jurídicos y entra en las dinámicas de la moral y la acción ética de los operadores políticos. Por ejemplo, Wilhelm Grewe indicaba que “Siempre que el problema de la guerra fue discutido seriamente desde una perspectiva de derecho internacional, surgió el principio de la libertad para librar la guerra” (Grewe y Byers, 2000, p. 531). Tradicionalmente, este tema se ha definido en torno a varios factores previos: “Aplicado al acto particular de recurrir a la guerra, los criterios *ad bellum* de causa justa, intención correcta, proporcionalidad, éxito y último recurso pueden entenderse como relacionados con las preguntas de ‘qué’, ‘por qué’ y ‘cómo’” (Parry, 2015, p.167).

Puesto que el derecho internacional actúa como un marco regulador que justifica y, a la vez, restringe el uso del poder militar, el Estado debe someter sus acciones a dichos límites para mantener su legitimidad, ahora hay una nueva pregunta, “quién”, cosa especialmente importante en países con amenazas no estatales. Aquí, como sugiere Sassoli (2003), hay un problema con el derecho existente (*lege data*), la forma en que se espera aplicar el derecho y en qué sentido (*lege ferenda*). Dada la internacionalización del derecho interno, hay un problema de velocidad de aplicación de la norma: aunque el derecho actual es *contra bellum*, ¿qué sucede cuando un Estado entiende una amenaza existencial que implica una recuperación de control respecto a un tipo particular de delincuencia? ¿Debe volverse eso un conflicto armado, o debe entenderse cualquier aplicación del derecho internacional Humanitario como un exceso del Estado y un fracaso de su deber de garantía?

2.1 Definiciones en el derecho internacional

El presente análisis no se centra en el uso *in bellum*, el derecho internacional humanitario o de los conflictos armados. El *ius ad bellum*, que para efectos de este texto se cifra en las reglas del derecho internacional que rigen la legalidad del uso de la fuerza por parte de los Estados (Greenwood, 1983), es un instituto que tiene límites en el derecho internacional, y que tiene una fuerte antigüedad. La doctrina de la “guerra justa” alcanzó su forma casi definitiva en el siglo XVII. Aristóteles fue posiblemente el primero en mencionarla en su obra *Política*, seguido por Cicerón en *Las leyes* y *De república*. Sin embargo, la concepción de la guerra justa está estrechamente ligada a la tradición cristiana, especialmente a Agustín de Hipona, quien la desarrolló en su obra *La ciudad de Dios*, donde se postuló que la guerra tenía como fin la paz y la justicia, es decir, la restauración del orden en la comunidad política (Geslin, 2009). Sin embargo, se plantea un elemento con fuertes consecuencias políticas:

Contrario a lo que podría sugerir, la expresión “jus ad bellum” no pertenece al derecho romano ni a la tradición medieval; de hecho, solo apareció en el primer cuarto del siglo XX. Esta precisión terminológica va más allá del mero ámbito léxico; es importante destacar que la expresión “jus ad bellum” surge en el vocabulario jurídico precisamente cuando se les retira a los Estados la facultad de recurrir a la guerra (Geslin, 2009, p. 460).

Es fundamental destacar que el *ius ad bellum* adquiere especial relevancia en el contexto actual, donde se espera que cualquier acción militar sea conforme al derecho internacional y no contravenga los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas. Además, es importante señalar que esta disposición prohíbe no solo el uso de la fuerza, sino también la amenaza de su uso.

Si nos concentramos en el uso *ad bellum*, la norma principal se encuentra estipulada en la Carta de las Naciones Unidas, la cual establece los principios fundamentales sobre el uso de la fuerza entre los Estados miembros. En concreto, el artículo 2, párrafo 4, establece que los Estados que forman parte de esta entidad internacional se comprometen a abstenerse de utilizar la fuerza contra otros Estados, su integridad territorial, su independencia política o cualquier propósito contrario a los objetivos de las Naciones Unidas. Esta idea es aceptada inicialmente por la comunidad internacional, puesto que el contenido del *jus ad bellum* se considera ampliamente que adopta la forma de una prohibición general y con excepciones discernibles (Hakimi, 2018), mismas que carecen de significado objetivo como para capturar todos los factores que podrían afectar si el uso de la fuerza en un caso dado es una buena política (Hakimi y Katz, 2016).

Es necesario comprender que esta normativa se aplica exclusivamente a los Estados y no a actores no estatales o grupos terroristas. Por lo tanto, cuando se produce un ataque perpetrado por una entidad no estatal, esto se considera un acto criminal y no una violación de la regla *jus ad bellum* o *in bellum*. Esto es importante, considerando que el Derecho Internacional Humanitario, a diferencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, tiene un margen de prohibición

menor para el uso de la fuerza letal⁵. A nivel normativo, más bien la tendencia es no tener en cuenta la norma *ad bellum*, sino de ocuparse de los elementos *in bello*, y decir la existencia de un conflicto más por *hechos* que por normas. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Abella vs. Argentina* (1998), indica que:

154. La Comisión, después de haber evaluado los hechos de manera cuidadosa, considera que los actos (...), no pueden ser correctamente caracterizados como una situación de disturbios internos.

155. **Los hechos acaecidos en el cuartel de La Tablada se diferencian de las situaciones mencionadas, porque las acciones emprendidas por los atacantes fueron actos hostiles concertados, de los cuales participaron directamente fuerzas armadas del gobierno, y por la naturaleza y grado de violencia de los hechos en cuestión.** Más concretamente, los incursores participaron en un ataque armado que fue cuidadosamente planificado, coordinado y ejecutado, v.gr. una operación militar contra un objetivo militar característico: un cuartel.

Como se ve, a) no hay una respuesta unívoca, objetiva y rigurosa que indique cuándo un Estado acepta la necesidad de involucrarse en un conflicto armado; b) las únicas heurísticas sobre el caso son para conflictos armados internacionales; y c) a nivel interno, las normativas

⁵ La capacidad del Derecho Internacional Humanitario (DIH) para prohibir y regular el uso de la fuerza dentro de un país se fundamenta principalmente en su defensa del derecho a la vida de todas las personas. Por ejemplo, el Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“PIDCP”) establece que “nadie podrá ser privado arbitrariamente de la vida”. Aunque este derecho no puede ser derogado, la inclusión del término “arbitrariamente” sugiere que pueden existir algunas excepciones, como la pérdida de la vida durante un conflicto armado.

internacionales que rigen el uso de la fuerza y las excepciones que se aplican en situaciones específico son las de la norma nacional; y d) el paradigma del DIH implica una hipótesis previa que es la identificación del contendiente. Como se verá más adelante, este vaciamiento conceptual implica que el uso interno de las fuerzas armadas solo es moralmente aceptable si se realiza en defensa propia (o de terceros) ante amenazas graves (Lieblich, 2016). Bajo esta premisa, la actual dinámica de seguridad del Estado debe entenderse como una respuesta legítima a la amenaza existencial que supone el crimen organizado.

2.2 Conflictos armados internos y la aplicación del *ius ad bellum*

Según la conocida formulación del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) en el caso *Tadić*, “un conflicto armado existe siempre que haya recurso a la fuerza armada entre Estados o violencia armada prolongada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre dichos grupos dentro de un Estado” (Fiscal v. Tadić, 1995, párr. 70). En este sentido, la existencia de violencia extrema entre Estados y grupos del crimen organizado se ha vuelto una dinámica común, especialmente con aquellos relacionados con el narcotráfico, que cuenta con la fuerza de fuego e influencia para volverse una amenaza para el Estado (Olson, 1997, p. 65). Las características del crimen organizado internacional (su nivel de organización y su búsqueda de objetivos militares) puede entenderse como un combatiente válido; sin embargo, su falta de compromiso con el ordenamiento jurídico y su interés económico implican la construcción de legitimidad.

Un sector de la doctrina indica que la calificación de un grupo como armado y organizado se fundamenta en criterios objetivos para evitar sesgos subjetivos, como la motivación del grupo. Sin embargo, los criterios organizativos requieren una capacidad militar objetivamente verificable para llevar a cabo operaciones militares, lo que excluye a las entidades que dependen exclusivamente de métodos terroristas, guerrilleros y otros métodos péfidos (Hauck y Peterke, 2010, p. 433). Algunos adoptan una visión contraria, argumentando que es inútil atribuir motivaciones subjetivas a un actor, y que lo que realmente importa son las acciones de facto (“hechos sobre el terreno”) y sus resultados. En ciertos casos, estos grupos sostienen que las organizaciones criminales deben ser equiparadas con insurgentes, constituyendo una oposición armada legítima (Muggah, 2023).

Esto puede ser resuelto en el marco del derecho actual a través del siguiente razonamiento, propuesto por Sassóli, Bouvier y Quintin, quienes sostienen que los Grupos Armados Organizados (GAOs) están sujetos al Derecho Internacional Humanitario (DIH) debido a sus disposiciones obligatorias para todas las partes en un conflicto, ya sea por acuerdo o costumbre, lo que implica derechos y deberes bajo estas normas (Sassóli et al., 1999, p. 251). Añaden que los Estados tienen la autoridad para hacer cumplir efectivamente estas normas sobre las personas dentro de su territorio (Sassóli et al., 1999, p. 252).

En este sentido, considero que los grupos de crimen organizado ecuatorianos no obedecen a una lógica que pueda pensarse como un interlocutor válido en el marco del DIH. En primer lugar, hay una multiplicidad de estructuras jerarquizadas que buscan la gestión de su negocio en el territorio (OECD, 2023, pp. 7-8). Sin embargo, la extensión de su negocio puede llevar a una amenaza directa a las ca-

pacidades de gobernanza del Estado. Por ejemplo, en Brasil facciones del narcotráfico rutinariamente toman armas contra facciones rivales y cooptan gobiernos estatales y municipales y fuerzas policiales para proteger sus intereses (Galarraga Gortázar y Alessi, 2020), pero no se ha declarado un conflicto armado. O en Haití, pandillas fuertemente armadas reclutadas por actores estatales y no estatales, incluidas élites políticas y económicas, llevan a cabo sus actividades ilícitas, y ahora controlan puertos clave, redes viales e infraestructura crítica (García, 2021), sin los mismos niveles de declaratoria. En el caso ecuatoriano, ¿esto debe calificarse como un tema interno que no supera a la lógica de *imperium* del Estado, o supone una amenaza existencial que implica la necesidad de defenderse?

2.3 *Ius ad bellum* y legítima defensa del Estado: puede aplicarse a nivel interno

La Corte Internacional de Justicia ha abordado esta cuestión en varios casos prominentes, uno de los cuales se refiere al uso de armas nucleares. Según la corte, existen dos criterios fundamentales para el ejercicio legítimo de la legítima defensa (Nicaragua v. United States of America, 1986, párrs. 187-201 y 227-238):

El primer criterio es la *necesidad*, que básicamente significa que la fuerza militar se emplea en legítima defensa solo cuando no hay alternativas viables disponibles. En esencia, recurrir a la fuerza es permisible solo en respuesta a un ataque armado cuando no hay otro recurso factible. Además, cualquier uso de la fuerza debe ser *proporcionado*, lo que significa que debe ser acorde con la amenaza enfrentada. Aquí, la proporcionalidad dicta que la respuesta defensiva no debe exceder lo necesario para la autodefensa.

El tercer principio es el de *inmediatez, o inminencia*, que no ha sido abordado directamente por la Corte Internacional de Justicia, y se refiere al momento de las acciones defensivas. Este concepto se deriva de un caso histórico que involucra a las fuerzas británicas apoderándose de un barco durante la Rebelión de Mackenzie en el siglo XIX (Arend y Beck, 2013). Estipula que las acciones defensivas deben tomarse cuando una amenaza inminente se materialice, en lugar que de manera preventiva o prematura.

Además, la legalidad de la legítima defensa se extiende tanto a medidas preventivas antes de un ataque como a acciones de represalia después de un ataque. Sin embargo, dichas acciones deben llevarse a cabo dentro de un marco temporal razonable, asegurando que permanezcan defensivas en lugar de punitivas. Se puede establecer una analogía entre estos principios y escenarios comunes de legítima defensa en la vida cotidiana, ilustrando su aplicabilidad universal.

En el contexto de los asuntos internacionales, como la Primera Guerra del Golfo, la cuestión del momento en la legítima defensa se vuelve particularmente pertinente. El llamado del Emir de Kuwait para recibir asistencia para contrarrestar un ataque armado subraya las dos vías de la legítima defensa y la defensa colectiva según el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (Penna, 1991, p. 41). La transición de la legítima defensa a las operaciones del Capítulo 7, tras la Resolución 678, destaca la compleja interacción entre las justificaciones legales y las consideraciones prácticas en los conflictos armados: la resolución que aparentemente autorizaba el uso de la fuerza fue la 678, la cual permitió a “los Estados Miembros que cooperen con el Gobierno de Kuwait” implementar las resoluciones previas mediante el uso de “todos los medios necesarios” si Iraq no cumplía plenamente antes del 15 de enero de 1991.

Esto también puede analizarse de forma negativa: la controversia en torno a la estrategia de seguridad nacional de 2002, según lo articulado por el presidente Bush, subraya interpretaciones divergentes del aspecto temporal de la legítima defensa. Se suponía, en el marco de la estrategia de seguridad post 9/11, que: *(hay) una modificación sugerida del derecho internacional que permitiría a los Estados lanzar acciones militares preventivas para evitar ataques terroristas o ataques enemigos que involucren armas de destrucción masiva* (Diehl, 2011).

Mientras que las interpretaciones tradicionales se centraban en la proximidad temporal de un ataque, la estrategia de Bush enfatizaba la necesidad de abordar las amenazas emergentes de manera proactiva. Este cambio en el enfoque, aunque controvertido, refleja una adaptación pragmática de los principios legales existentes a los desafíos de seguridad contemporáneos.

En esencia, la naturaleza evolutiva de las amenazas requiere una comprensión matizada de la legítima defensa en el derecho internacional. Si bien la adhesión a los marcos legales establecidos es fundamental, su interpretación y aplicación deben evolucionar en respuesta a las realidades geopolíticas cambiantes. Este enfoque garantiza que el derecho internacional siga siendo relevante y efectivo para abordar las amenazas de seguridad contemporáneas. De ese punto tratará la siguiente sección.

2.4 Consecuencias operativas de la operación del *ius ad bellum* y la legítima defensa en el caso ecuatoriano

El estándar para considerar las acciones de un grupo terrorista o no estatal como equiparables a las acciones de un Estado fue establecido en un caso emblemático, previamente mencionado, concerniente a Estados Unidos: el caso de Nicaragua. En este contexto, se dictaminó que:

- a. Si un Estado envía insurgentes terroristas en contra de otro Estado, o si está sustancialmente involucrado en tales acciones, entonces es admisible tratar las acciones del grupo terrorista o insurgente como si fueran acciones del Estado mismo.
- b. En consecuencia, se permite responder en defensa propia no solo contra los terroristas o insurgentes, sino también contra el Estado patrocinador.

Este enfoque, conocido como el “test de control efectivo”, requiere que el Estado tenga un control efectivo sobre el grupo, lo que implica que el Estado dirija las operaciones del grupo y dicte sus acciones. La mera provisión de armas, entrenamiento o apoyo logístico por parte de un Estado al grupo terrorista no es suficiente para considerar que el Estado tiene control efectivo sobre el grupo.

Pero, ¿el análisis debe centrarse en si este escenario sucede en Ecuador? Hay un mando responsable en los grupos del crimen organizado, y de ser así, ¿es coherente con la acción del Estado ecuatoriano? En la práctica, ¿qué significa que haya un conflicto armado en

Ecuador y qué poderes tienen los militares ahora que no tenían antes? También, ¿qué implica hablar de grupos armados y no de bandas?

Uno de los componentes importantes es que las Fuerzas Armadas en Ecuador han declarado a 22 organizaciones criminales como terroristas. Esto ya había ocurrido durante el gobierno de Guillermo Lasso en abril de 2023. Esto se ha manifestado en el Decreto 111, que establece:

Artículo 4. Se identifican los siguientes grupos del crimen organizado transnacional como organizaciones terroristas y actores no estatales beligerantes (...) El Consejo de Seguridad Pública y del Estado actualizará el listado de grupos identificados basándose en informes técnicos.

Artículo 5. Se ordena a las Fuerzas Armadas ejecutar operaciones militares, bajo el derecho internacional humanitario y respetando los derechos humanos, para neutralizar a los grupos identificados en el artículo 4 del presente Decreto Ejecutivo.

Es evidente que se está otorgando a las Fuerzas Armadas la facultad del uso de armas letales para neutralizar a quienes consideren terroristas. Es crucial un uso responsable de los términos, ya que se está hablando de presuntos terroristas, catalogados como tales por el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas, que los han declarado objetivo militar.

Al respecto, el Gobierno ecuatoriano indica elementos justificativos de la existencia de una amenaza (Decreto N.º 111, 2024):

- a. La actual crisis de seguridad que enfrenta el Ecuador dista de manera exponencial de una “ola de criminalidad”.
- b. Actos de violencia sistémica por parte de actores beligerantes no estatales, que no caben dentro de la fenomenología delictual; por el contrario, estos actos se configuran como una amenaza terrorista contra los pilares de la soberanía estatal e integridad territorial.
- c. Los mencionados actos atentan contra la soberanía territorial, exigiendo una respuesta estatal firme que resguarde los derechos de todos los ecuatorianos.
- d. Por su magnitud, impacto y consecuencias en el ejercicio de la soberanía nacional, la respuesta del Gobierno Nacional se fundamentará en el derecho internacional humanitario.
- e. Los actos de violencia y terrorismo que ha venido enfrentando el Ecuador ponen en evidencia la necesidad de recuperar el control territorial y la soberanía en materia de seguridad.

Este decreto establece el concepto de conflicto armado interno. Si bien los convenios de Ginebra no proporcionan una definición específica de conflicto armado no internacional, el Tribunal Penal Internacional de Yugoslavia estableció dos condiciones clave: la intensidad del conflicto y la organización de las partes involucradas, y que “el requisito del conflicto armado se satisface con la prueba de que existió un conflicto en tiempo y lugar pertinentes” (Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic, 2001). Al evaluar esto, entran en juego varios factores, incluida la presencia de una estructura de mando clara, normas disciplinarias, control territorial y capacidad militar.

La situación refleja que el Estado está siendo superado por la existencia de grupos humanos amplios con niveles de organización que han puesto a ciertas áreas del país en una situación preocupante, con altos índices de asesinatos, ubicando a Ecuador entre los 10 países más peligrosos del mundo y a ciudades como Durán, Esmeraldas o Guayaquil entre las 10 más peligrosas. En ese contexto el concepto de conflicto armado ha sido utilizado por el gobierno para demostrar la fragmentación y la necesidad de una respuesta radical del Estado. Esto se ha aceptado por parte de la doctrina y jurisprudencia internacional, en la cual:

Se deduce que los Estados deben, por ejemplo, tener en cuenta el posible riesgo para los inocentes y equilibrar el riesgo de daño a estos últimos contra el daño esperado si no se utiliza la fuerza. El marco mencionado se aplica cuando los Estados llevan a cabo operaciones de aplicación de la ley contra presuntos terroristas, al enfrentar crisis de rehenes o manifestaciones violentas, o al intentar sofocar motines en prisiones (Ruys, 2019).

Sin embargo, es importante destacar que el uso de la fuerza, incluso letal, debe estar respaldado por estándares internacionales; el enfoque de “disparar para matar” es en principio incompatible con el DIH en tanto se aplica en tiempos de paz. A nivel legal, esta doctrina, aunque ha sido usada *de facto* por el gobierno, no afecta la dinámica constitucional. Desde los años 60 y 70, la doctrina de la seguridad nacional ha planteado la protección del Estado y la existencia de amenazas a esa existencia. La Constitución de 2008 y el paradigma moderno de seguridad promueven un enfoque interdimensional conocido como

seguridad humana, aunque de manera incompleta: la doctrina sostiene que existe “giro punitivo” basado en acciones no necesariamente articuladas implementadas a partir de 2008 para afrontar a la escalada delictiva (Pontón y Espín, 2023, p. 6). Este enfoque reconoce que la seguridad no se limita a la represión policial o la protección militar, sino que también implica consideraciones interdimensionales y una colaboración interagencial compleja. Entonces, el Estado ecuatoriano ha decidido aplicar directamente el derecho internacional humanitario en una situación específica dentro de un estado de excepción. Esto implica que, según la lectura del decreto y la aplicación de la doctrina expresada anteriormente, existe una situación que amerita el uso de la fuerza letal en aras de cumplir una serie de objetivos militares relacionados con la disminución de la violencia, teniendo en cuenta el papel de las fuerzas armadas como coadyuvantes en la protección de la seguridad interna, lo cual es una competencia directa de la Policía Nacional del Ecuador.

Lo más importante es la generación de una doctrina de “*ius ad bellum* interno”, centrada en la legítima defensa de la seguridad del Estado frente a una serie de grupos armados irregulares y delincuenciales. Este momento es inédito, ya que otros países de la región no han querido utilizar esta expresión debido a las consecuencias a nivel de cierta legitimación de las fuerzas opositoras como “combatientes”. Se propone que se utilice la expresión “terroristas”.

Más allá de las comparaciones de la “guerra contra el terror” de principios de los años 2000 en Estados Unidos, se puede asumir que, frente a conflictos desestructurados en los cuales los límites entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos se perciben complejos, existe una corriente doctri-

naria que asume la amenaza directa de estructuras criminales organizadas para la existencia de países con limitaciones institucionales.

3. Conclusiones y prospectiva

Es importante destacar que este texto deberá analizar los diferentes desarrollos normativos que se darán en los próximos meses, y especialmente lo que proponga la ciudadanía. La percepción de seguridad en torno a Ecuador se basa principalmente en la seguridad interna. Según el INEC, el 17,26% de las personas han sido víctimas de algún delito. Aunque muchos de estos delitos pueden considerarse de baja gravedad, tienen un impacto significativo en la sensación personal de seguridad y contribuyen a las tensiones generadas por el crimen organizado.

Los GDO son una amenaza adicional a la seguridad del Estado, ya que tienen la capacidad de socavar el sistema democrático y corromper a las autoridades públicas. Esta situación genera presión sobre el Estado para tomar medidas de seguridad. La situación relatada en el texto muestra ciertas circunstancias en las que se pueden utilizar los elementos de derecho internacional público para la solución de un posible “derecho a combatir interno”, hoy apalancado en los estados de excepción constitucionalmente previstos, que puede ayudar al Estado en materia de protección de la seguridad y como último recurso. Aunque esta doctrina podría verse como una nueva variante de aquellas basadas en la guerra preventiva o en el derecho penal maximizado, hoy debe tenerse en cuenta que la aplicación del derecho internacional debe también pensarse como una rama del derecho que tiene que solucionar las anomias o lagunas existentes en el sistema normativo.

Esto no significa que sea una situación de *tabula rasa* en la que los agentes del Estado tengan carta blanca para ejecutar cualquier acción sin ningún límite o con cualquier tipo de protección estatal ilegal. Es importante tener claro que las fuerzas militares deben seguir un uso progresivo de la fuerza. Es fundamental reconocer que las habilidades y especializaciones requeridas para la seguridad interna difieren de las necesarias en otros contextos. Por lo tanto, es apropiado reformar y reasignar responsabilidades que no corresponden a las fuerzas armadas, como sería equipararlas con la policía en materia de seguridad interna. Esta distinción es esencial para mantener un Estado civilizado. Además, es importante evitar una zona gris entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Mientras que este último autoriza el uso de la fuerza letal en situaciones de combate, el primero busca limitar el uso de la fuerza. Por lo tanto, es crucial emplear un lenguaje adecuado al abordar este tema. Es imperativo asignar roles claros a cada institución dentro del Estado democrático. Las fuerzas de seguridad deben realizar las tareas para las que están entrenadas, evitando situaciones que puedan generar responsabilidades indebidas.

Finalmente, es vital establecer límites claros entre seguridad interna y defensa, evitando la construcción de un enemigo interno del Estado. Historias pasadas han demostrado que esta construcción puede conducir a violaciones graves de los derechos humanos y a la desconfianza ciudadana en las instituciones estatales. Por lo tanto, el diálogo es fundamental para evitar estos problemas y encontrar soluciones inteligentes y consensuadas.

En suma, el Derecho cumple una función valiosa en ciertas áreas del derecho internacional, su eficacia para abordar desafíos emer-

gentes, especialmente en el ámbito de la ciber guerra, sigue siendo limitada. Por lo tanto, un enfoque multifacético, que abarque diversos mecanismos para la construcción de normas e interpretación legal, es imperativo para navegar por las complejidades de las relaciones internacionales contemporáneas.

Bibliografía

- Arend, A. C., y Beck, R. (2013). *International Law and the Use of Force: Beyond the UN Charter Paradigm*. Routledge.
- Cañizares, A. M., y Frías, G. (2024, enero). Difunden video de encapuchados detenidos tras la toma del canal TC Televisión. *CNN en Español*, 9 de enero, <https://cnnespanol.cnn.com/video/detenciones-hombres-encapuchados-ecuador-tc-television-panorama-mundial-tv/>
- Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America. Merits). 27 de junio de 1986.
- Caso Abella v. Argentina. Caso 11.137. Inter-American Commission on Human Rights, Report No. 55/97, OEA/Ser.L/V/II.98, doc. 6 rev. ,1998.
- Chandler, D. (2008). The Revival of Carl Schmitt in International Relations: The Last Refuge of Critical Theorists? *Millennium*, 37(1).
- Córdova-Alarcón, L. (2021, octubre). *¿Qué hacer -y no hacer- para contrarrestar la violencia criminal? POLICY BRIEF#1*. 24 de octubre. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.32017.56165>

- Dalby, C. (2024, enero). GameChangers 2023: Ecuador pierde el control sobre el crimen. *Insight Crime*, 4 de enero. <https://insightcrime.org/es/noticias/gamechangers-2023-ecuador-pierde-control-crimen/>
- Dallanegra Pedraza, L. (2003). El sistema político latinoamericano. *Reflexión política*, 5(10).
- Decreto N.º 111. 09 de enero de 2024. Daniel Noboa Azín, Presidente Constitucional de la República. Publicado en el Suplemento al Registro Oficial No. 474, 10 de enero de 2024.
- Diehl, P., Kulkarni, S., e Irish, A. (2011). The Bush Doctrine and the Use of Force: Reflections on Rule Construction and Application. *Loyola University Chicago International Law Review*, 9.
- Dinstein, Y. (2011). Re-envisaging the International Law of Internal Armed Conflict. *European Journal of International Law*, 22(1).
- El Universo*. (2011, mayo). Ecuador se convierte en ‘Naciones Unidas’ del crimen organizado, según la DEA. *El Universo*, 10 de mayo. <https://www.eluniverso.com/2011/05/10/1/1355/cocaina-colombiana-peruana-pasa-traves-ecuador-segun-dea.html> .
- Farhoudian, A., Ramin Radfar, S., Mohaddes Ardabili, H., Rafei, P., Ebrahimi, M., Khojasteh Zonoozi, A., De Jong, C., Vahidi, M., Yunesian, M., Kouimtsidis, C., Arunogiri, S., Hansen, H., Brady, K., ISAM Global Survey Consortium (ISAM-GSC), Potenza, M., Baldacchino, A., y Ekhtiari H. (2021). A Global Survey on Changes in the Supply, Price, and Use of Illicit Drugs and Alcohol, and Related Complications During the 2020 COVID-19 Pandemic. *Frontiers in Psychiatry*, 6(12), 646206. 10.3389/fpsy.2021.646206. eCollection 2021

- Fiscal v. Tadić. Caso No. IT-94-1. Corte Penal Internacional para la ex Yugoslavia. Decisión sobre la Apelación Interlocutoria sobre la Jurisdicción, 1994.
- Galárraga Gortázar, N., y Alessi, G. (2020, junio). PCC, la hermandad de los criminales en Brasil. *El País*, 12 de junio. <https://elpais.com/especiales/2020/pcc-la-hermandad-de-los-criminales-en-brasil/>
- García, J. (2021, julio). Las bandas criminales de Haití amenazan a la oligarquía por el asesinato de Moïse. *El País*, 12 de julio. <https://elpais.com/internacional/2021-07-11/las-bandas-criminales-de-haiti-amenazan-a-la-oligarquia-por-el-asesinato-de-moise.html>
- Geslin, A. (2009). Du Justum Bellum Au Jus Ad Bellum: Glissements Conceptuels Ou Simples Variations Sémantiques ? *Revue de Métaphysique et de Morale*, 4.
- Goldsmith, J. L., y Posner, E. (2005). *The Limits of International Law*. Oxford University Press.
- Gómez-Velásquez, A. (2024). La colaboración armónica entre poderes: un principio inherente y necesario para el constitucionalismo transformador latinoamericano. *Revista de Investigações Constitucionais*, 10(2).
- Gray, C. (2018). *International Law and the Use of Force* (3.^a ed.). Oxford University Press.
- Greenwood, C. (1983). The Relationship between Ius Ad Bellum and Ius in Bello. *Review of International Studies*, 9(4).
- Grewe, W. G., y Byers, M. (2000). *The Epochs of International Law*. Walter de Gruyter.

- Hakimi, M. (2018). The *Jus Ad Bellum's* Regulatory Form. *The American Journal of International Law*, 112(2).
- Hakimi, M., y Katz Cogan, J. (2016). The Two Codes on the Use of Force. *European Journal of International Law*, 27.
- Hauck, P., y Peterke, S. (2010). Organized Crime and Gang Violence in National and International Law. *International Review of the Red Cross*, 92(878).
- Hurtado, J. (2024, enero). ¿Quién es “Fito” y por qué su fuga desató una escalada violenta en Ecuador? *France 24*, 10 de enero. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20240110-qui%C3%A9n-es-fito-y-por-qu%C3%A9-su-fuga-desat%C3%B3-una-escalada-violenta-en-ecuador>
- Kaleidos, Centro de Etnografía Interdisciplinaria. (2021). *Diagnóstico del Sistema Penitenciario del Ecuador*. <https://www.kaleidos.ec/diagnostico-del-sistema-penitenciario-del-ecuador-2021/>
- Lieblich, E. (2016). Internal Jus Ad Bellum. *Hastings Law Journal*, 67: 687-705.
- Mantilla, J., Andrade, C., y Vallejo, M. F. (2023). Why Cities Fail: The Urban Security Crisis in Ecuador. *Journal of Strategic Security*, 16(3).
- McDermott, J., y Dudley, S. (2024, enero). GameChangers 2023: La cocaína, entre el fogonazo y el estallido en 2024. *InSight Crime*, 5 de enero. <https://insightcrime.org/es/noticias/gamechangers-2023-cocaina-fogonazo-estallido-2024/>
- Mella, Carolina. (2023, abril). Ecuador autoriza llevar armas para la defensa personal frente a la escalada del crimen. *El País*, 5 de abril. <https://elpais.com/internacional/2023-04-05/ecuador-auto->

riza-llevar-armas-para-la-defensa-personal-frente-a-la-escala-da-del-crimen.html

- Ministerio de Gobierno. (2021, diciembre). Se instaló la Comisión de Diálogo Penitenciario y Pacificación integrada por 9 expertos nacionales e internacionales. *Boletín* 092, 16 de diciembre. <https://www.ministeriodegobierno.gov.ec/decreto-ejecutivo-294-sistema-nacional-rehabilitacion-social/>
- Moss, C. (2023, agosto). How the gateway to the Galapagos became one of the world's most murderous countries. *The Telegraph*, 16 de agosto. <https://www.telegraph.co.uk/travel/destinations/south-america/ecuador/ecuador-murder-rate-fernando-villavicencio-assassination/>
- Muggah, R. (2023). Organized Crime. *International Review of the Red Cross*, 105(923).
- Noroña, K. (2023, enero). La pacificación carcelaria en 2022 fue un fracaso: un análisis. GK City, 19 de enero. <https://gk.city/2023/01/18/pacificacion-carcelaria-2022-fracaso-masacres/>
- Noroña, K. (2024, enero). Hemos sido humilladas y golpeadas: ¿qué ha pasado con las personas presas en Ecuador? *France 24*, 30 de enero. [www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20240130-hemos-sido-humillados-y-golpeados-qu%C3%A9-ha-pasado-con-los-presos-en-las-c%C3%A1rceles-de-ecuador](http://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20240130-hemos-sido-humillados-y-golpeados-qu%C3%A9-ha-pasado-con-los-presos-en-las-carceles-de-ecuador)
- OECD. (2023). Caracterización del Crimen Organizado en Ecuador. Quito, 2023, Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. <https://oeco.pdf.org/caracterizacion-del-crimen-organizado-en-ecuador/>

- Olson, W. J. (1997). International Organized Crime: The Silent Threat to Sovereignty. *Fletcher Forum of World Affairs*, 21.
- Oxford Analytica. (2024, enero). Ecuador Fito disappearance to bolster Noboa plans, Expert Briefings. <https://doi.org/10.1108/OXAN-ES284426>
- Parry, J. (2015). Just War Theory, Legitimate Authority, and Irregular Belligerency. *Philosophia*, 43(1).
- Penna, D. (1991). The Right to Self-Defense in the Post-Cold War Era: The Role of the United Nations. *Denver Journal of International Law & Policy*, 20(1).
- Phillips, V. (2024). Political Partnering: The Dance of US Diplomacy in Latin America. En Francisco Rodríguez-Jiménez, Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla y Benedetta Calandra (eds.), *US Public Diplomacy Strategies in Latin America During the Sixties: Time for Persuasion*. Routledge.
- Policía Nacional del Ecuador, Dirección General Antinarcóticos. (2023). *Evaluación situacional del entorno estratégico del narcotráfico en Ecuador*. Quito, Ecuador. <https://oeco.padf.org/evaluacion-situacional-narcotrafico-en-ecuador-2019-2022/>
- Policía Nacional del Ecuador. (2024). Resultados del Eje de Seguridad - #PlanFénix, Corte del 9 de enero al 10 de febrero de 2024 ejecutado por el #BloqueDeSeguridad. #UnSoloEcuadorUnaSolaFuerza. Twitter, 10 de febrero. <https://twitter.com/PoliciaEcuador/status/1756405484708356375> .
- Pontón, D. (2022). Las nuevas cárceles en Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo. *Universitas-XXI, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 37.

- Pontón, D., y Espín, J. (2023). El número importa: dilemas y desafíos de la política criminal en la crisis penitenciaria en Ecuador. *Revista de Estudios sobre Conflicto y Control Social*, 16(3).
- Presidencia de la República del Ecuador. Presidente Correa: Ecuador es uno de los países más seguros de la región. [En línea]. <https://www.presidencia.gob.ec/presidente-correa-ecuador-es-uno-de-los-paises-mas-seguros-de-la-region/>
- Primicias*. (2022, noviembre). Once masacres carcelarias y 413 presos asesinados en 21 meses. *Primicias*, 18 de noviembre). <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/carceles-nueve-masacres-victimas-ecuador/>.
- Primicias*. (2024, febrero). Presidente Daniel Noboa convoca a consulta popular y referendo. *Primicias*, 9 de febrero. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/presidente-noboa-decreto-convocatoria-consulta-popular/>
- Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic, Case No.: IT-96-23-T& IT-96-23/l-T. Chamber of Appeals. (2001, 22 de febrero).
- BBC Mundo. (2021, septiembre). Ecuador: al menos 118 muertos en una cárcel de Guayaquil en enfrentamientos entre bandas rivales con granadas y decapitaciones. *BBC News Mundo*, 29 de septiembre. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58730033>
- Ruys, T. (2019). The Quest for an Internal Jus Ad Bellum: International Law's Missing Link, Mere Distraction or Pandora's Box? En Claus Kress y Robert Lawless (eds.), *Necessity and Proportionality in International Peace and Security Law*, vol. 4 de Lieber Series. Oxford University Press.

- Sassòli, Marco. (2023). La “guerra contra el terrorismo”, el derecho internacional humanitario y el estatuto de prisionero de guerra. En Gabriel Pablo Valladares (ed.), *Derecho internacional humanitario y temas de áreas vinculadas*. Lexis Nexis Abeledo Perrot.
- Sassòli, M., y Bouvier, A., y Quintin, A. (1999). *How Does Law Protect in War? Cases, Documents and Teaching Materials on Contemporary Practice in International Humanitarian Law*. International Committee of the Red Cross.
- Szigeti, Á., Frank, R., y Kiss, T. (2024). Trust Factors in the Social Figuration of Online Drug Trafficking: A Qualitative Content Analysis on a Darknet Market. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 39(2).

Introducción: ¿continuidad o cambio en la estructura de la soberanía estatal?

Desde el año 2019, más de trescientas personas fueron asesinadas en motines carcelarios en Ecuador, como consecuencia de los enfrentamientos entre los grupos criminales que se disputan el control de los centros de privación de la libertad. Este fue el inicio de casi dos decenas de masacres carcelarias hasta 2023, en las que fallecieron sesenta y siete personas (Primicias, 2024). La falta de políticas criminales adecuadas, de condiciones de privación de libertad dignas y el hacinamiento han sido la regla durante los últimos años, pero la violencia en Ecuador nunca había llegado hasta masacres sistemáticas ejecutadas por organizaciones criminales.

Los cárteles del narcotráfico más grandes del hemisferio occidental, el Cártel de Sinaloa y el Cártel Jalisco Nueva Generación, se encuentran en una lucha por el control de la producción y de las rutas de tráfico en todo el mundo. En el caso de México, se libra una batalla desde la década de 1980 que se intensificó a partir de 2006, con las políticas de militarización aplicadas por el Estado mexicano, provocando el aumento exponencial de la violencia. Lo anterior ha tenido como consecuencia la violación sistemática de derechos humanos (CMDPDH, 2019).

En el caso de la República del Ecuador, los cárteles mexicanos están en conflicto entre sí a través de organizaciones criminales ecuatorianas, que actúan como sus operadores y brazo armado (Mella, 2022). Como consecuencia de estos conflictos, los centros penitenciarios del país se han convertido en “zonas de guerra” y la delincuencia en las calles ha aumentado de forma considerable (Montalvo, 2024).

Las medidas empleadas por el gobierno ecuatoriano para enfrentar la crisis siguen la misma línea que aquellas tomadas en México, el uso de una respuesta violenta, la implementación de políticas de “mano dura”, que son permisivas con el ejercicio sistemático de violencia en contra de la población civil y que deben ser analizadas de forma crítica para evitar las graves consecuencias de su aplicación.

La amenaza transnacional que representa la presencia de grupos criminales en México y Ecuador trasciende las estrategias de seguridad basadas en la concepción de seguridad nacional que se ha implementado para combatirla: la militarización de las fuerzas de seguridad y el enfrentamiento directo con los grupos criminales. Esto no solo ha resultado ser insuficiente para detener el avance del narcotráfico en el mundo, también aumenta la violencia y produce graves efectos en la seguridad humana, incluso la proliferación de delitos internacionales, como crímenes de lesa humanidad. Macfarlane y Khong (2006) han afirmado que las amenazas transnacionales, como el crimen organizado internacional, pueden ser producto de “causas estructurales”, como es el caso de condiciones de desigualdad, falta de acceso a oportunidades y recursos básicos para la subsistencia o situaciones sistemáticas de exclusión. La violencia y la delincuencia son la consecuencia de poblaciones sin condiciones de vida dignas, lo que implica que las estrategias basadas en la concepción de seguridad nacional no solo son poco efectivas para combatir el fenómeno, también intensifican las condiciones que producen el fenómeno.

La guerra contra las drogas ha provocado la violación estructural de derechos humanos, ya sea por los efectos producidos por las actividades de los grupos criminales o por las políticas agresivas implementadas por los Estados. Estas consecuencias han recibido una

respuesta internacional: la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos adicionales, que se constituyen como marco normativo para construcción de políticas eficientes para combatir este flagelo, además de comprometer a sus miembros a la creación e implementación mecanismos la cooperación y asistencia internacional para la lucha contra el crimen organizado transnacional, por sus características transfronterizas.

Bajo el análisis realizado por Obokata (2010) y Paoli (2014), el presente texto analiza la implementación de estos tratados, que contribuyen a la generación de políticas que reducen los efectos de la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante DOT) y permiten la protección de sus víctimas, además de generar las condiciones para el fortalecimiento de la institucionalidad.

Si bien existe una gran cantidad de estudios en torno al fenómeno de la DOT y los graves efectos que puede ocasionar, todavía son escasos los que analizan la relación entre las consecuencias del crimen organizado y las políticas adoptadas para combatirlo con el aumento exponencial de la violencia y la generación de condiciones para el cometimiento de crímenes internacionales.

En ese contexto, el principio internacional de la responsabilidad de proteger o R2P surge como categoría para analizar la forma en la que los Estados ejercen su responsabilidad primordial de proteger a la población civil de crímenes internacionales: genocidio, crímenes de lesa humanidad, limpieza étnica y crímenes de guerra. También permite analizar la responsabilidad subsidiaria de protección que recae en toda la comunidad internacional: esta tiene la responsabilidad subsidiaria de protección de poblaciones que son sistemáticamente reprimidas por el Estado o no han sido protegidas de forma adecuada. Se

constituye como un mecanismo funcional y complementario al marco normativo existente en el derecho internacional para combatir el crimen organizado internacional.

La presente investigación se organiza de la siguiente forma: el primer capítulo analiza el principio jurídico de la responsabilidad de proteger, como consecuencia de la modificación del concepto de soberanía clásico al de soberanía como responsabilidad de protección, su incorporación en el derecho internacional y su aplicación por los organismos de Naciones Unidas. El segundo capítulo analiza la importancia del concepto de seguridad humana como enfoque amplio de la seguridad, su utilidad para comprender y hacer frente a amenazas transnacionales en el mundo globalizado y su incorporación como paradigma de la seguridad en el sistema de Naciones Unidas, además de analizar la lucha contra amenazas transnacionales a través de mecanismos tradicionales como el uso de la fuerza, la militarización de las fuerzas de seguridad y la consecuencia de su aplicación en la vigencia de los derechos humanos.

En el tercer capítulo, se analiza el fenómeno de la Delincuencia Organizada Transnacional, específicamente a los cárteles mexicanos del narcotráfico, las consecuencias de sus actividades transnacionales en la seguridad humana y las estrategias adoptadas para combatirlo. Por último, se analiza la aplicabilidad jurídica del principio de la responsabilidad de proteger en la lucha contra el crimen organizado internacional como un mecanismo para generar políticas funcionales de prevención, análisis de causas profundas y alerta temprana; además de marcar la pauta para el ejercicio de la fuerza en el marco de políticas de seguridad en contra de grupos criminales y las capacidades de la comunidad internacional para prestar asistencia o para ejercer su responsabilidad subsidiaria de proteger.

Capítulo 1: soberanía como responsabilidad y responsabilidad de proteger: el deber de impedir atrocidades masivas

1.1 El valor de la soberanía para la construcción de la sociedad internacional

Los conceptos de “soberanía” y “Estado” están relacionados de forma tan profunda que solo pueden ser entendidos en conjunto. La noción del soberano nace con las monarquías absolutistas, específicamente bajo la figura del rey, sobre el cual no existía autoridad. Con la revolución francesa y el inicio del republicanismo, se creó la idea de “Estado democrático”, en el que los ciudadanos cuentan con la potestad de autodeterminarse y de elegir a sus gobernantes (Dueñas, 2007). De esta forma, la soberanía –como elemento jurídico y político– se radicó en el pueblo. Con el desarrollo histórico y normativo, el concepto de soberanía se ajustó a la nueva realidad de las organizaciones humanas: el nuevo Estado, como vínculo político de sus habitantes, no admite autoridad sobre él (Dueñas, 2007).

Los primeros Estados, al ser entidades políticas independientes y soberanas, se encontraban yuxtapuestas entre sí, no existía una autoridad ni una relación horizontal de interdependencia entre ellos. La heterogeneidad en los intereses de los Estados implicó que se recurriera de forma frecuente al uso de la fuerza armada. Con la finalidad de limitar las diferencias de base y evitar conflictos, la respuesta fue la creación de un sistema cooperativo de interdependencia compleja, para lo cual fue necesario reducir la soberanía absoluta y acoplarla a las necesidades de una emergente sociedad de naciones (Salmón, 2015b).

La cesión de soberanía para la creación del sistema legal internacional no solo promueve la estabilidad, también cumple la función

social de transformar las aplicaciones arbitrarias del poder en actos regulados con consecuencias legales, centrándose en que los Estados regulan su conducta de forma que la convivencia sea posible (Byers, 1999). Salmón sostiene que la soberanía y los efectos que produce en las relaciones interestatales necesita dos clasificaciones para ser comprendida de forma integral: la primera la centra en sus dimensiones interna y externa, mientras que la segunda estudia los derechos y deberes soberanos en el contexto moderno. Estos se encuentran relacionados entre sí, persiguen objetivos en común y han creado una sociedad internacional funcional (2015b).

En cuanto a la soberanía interna, esta es entendida como las competencias del Estado al interior de su territorio. Esto consiste en la autoridad basada y limitada por el derecho internacional de regular la conducta de las personas, tanto naturales como jurídicas, a través de sus leyes internas (Milanović, 2008). En cuanto a la soberanía externa, se la entiende como la inexistencia de autoridades superiores al Estado, salvo que este haya consentido que así sea (Salmón, 2015a).

Los deberes soberanos que ostentan los Estados consisten en:

- a. El poder de ejercer autoridad sobre todos los individuos que habitan su territorio, el poder de usar y disponer libremente del espacio territorial;
- b. El derecho de excluir que otro Estado ingrese a su territorio;
- c. El conjunto de inmunidades que gozan los agentes estatales en virtud de órganos de representación del Estado y respecto de actos oficiales.
- d. El derecho de todo Estado de que la vida y los bienes de los nacionales se vean protegidos incluso en el extranjero. (Casese en Salmón, 2015b)

Constituidos los Estados como organizaciones soberanas y como las máximas formas de organización humana, se resolvieron problemas como la falta de organización al interior de su territorio o la legitimidad de sus gobernantes, pero no se encontraban soluciones en la capacidad de evitar el conflicto con otros Estados.

La sociedad internacional moderna, producto de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, ha acogido a la soberanía como el pilar fundamental para la construcción de una sociedad internacional pacífica y funcional. La igualdad soberana entre todos sus miembros, que limita la capacidad de recurrir a la fuerza como una herramienta de política internacional, permite que la resolución de controversias sea pacífica (Chomsky, 2012). En ese sentido, se establecieron relaciones de interdependencia en el sistema internacional, que se fundamentan en la capacidad de los Estados como sujetos plenos del derecho internacional para contratar y asumir compromisos, de forma que mantienen marcos de convivencia pacíficos, ceden su soberanía y limitan su acción a lo establecido en los tratados internacionales de derechos humanos (Guerrero y Franco, 2021).

Sin embargo, la cuestión de la soberanía ha sido uno de los principales obstáculos que enfrenta la comunidad internacional para alcanzar sus objetivos: cuando un Estado vulnera los derechos fundamentales de los individuos, no suele recibir una respuesta internacional coordinada a través de los mecanismos de seguridad internacionales, ya que la mayoría de los Estados no han consentido que esto ocurra. En consecuencia, no se impide que las violaciones de derechos humanos se produzcan ni que se propaguen, dado que uno de los principios fundamentales de la sociedad internacional es la no intervención en los asuntos internos de otros Estados (Vargas, 2003).

El mejor ejemplo de lo anterior es la *Petición Bernheim* de 1933, que solicitó a la Liga de las Naciones que interfiriera en la adopción y ejecución de legislación antijudía en Alta Silesia. A pesar de que la Liga estuvo de acuerdo en otorgar a Bernheim una compensación económica, no pudo hacer mucho para cambiar las leyes racistas alemanas. La respuesta de Alemania, representada en la Liga de las Naciones por Joseph Goebbels, fue clara: “El hogar de un hombre es su castillo. Somos un Estado soberano, nada de lo que diga esta persona les concierne” (Bettati, 1996).

Con base en lo anterior, con la finalidad de mantener la paz y la seguridad internacional, fue fundamental entender que la sociedad internacional no se sostiene exclusivamente mediante el reconocimiento de la igualdad soberana de todos sus miembros, puesto que se presentan situaciones a nivel interno que, en principio, no pueden ser cuestionadas por la sociedad internacional. En el caso de la Liga de las Naciones, que se fundamentó casi exclusivamente en la necesidad de limitar el uso de la fuerza y en garantizar la seguridad de los Estados, no fue capaz de interferir con la legislación antijudía en Alemania, al ser considerado como un asunto interno.

La incapacidad de la Liga para intervenir ante abusos cometidos por sus miembros contra los individuos, junto con su fracaso en mantener la paz internacional, condujo a su disolución. Las consecuencias de una sociedad internacional que carece de mecanismos efectivos para proteger a los individuos son graves. Por ello, la construcción de una sociedad internacional funcional requiere el reconocimiento de principios orientados a la protección de las personas y la creación de mecanismos que garanticen sus derechos humanos (MacFarlane y Khong, 2006).

La fundación de la Organización de las Naciones Unidas marcó un cambio significativo al reconocer los derechos humanos como inherentes a todo individuo y establecer la obligación de sus Estados miembros de respetarlos y garantizarlos (Shelton, 2013). La adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos representó dos transformaciones fundamentales: a) el paso de un sistema internacional centrado en los Estados a uno en el que los individuos ocupan un lugar central, y b) la orientación de las políticas estatales hacia la protección de los seres humanos como prioridad (Deng y Cohen, 2016).

A pesar de eso, violaciones de derechos a gran escala han sido ignoradas o atendidas de forma insuficiente por parte de la comunidad internacional. Los genocidios de Ruanda o Srebrenica, por ejemplo, casi no recibieron atención de Naciones Unidas a pesar de ser hechos ampliamente cubiertos por medios de comunicación internacionales (Power, 2016).

Por otro lado, el surgimiento de nuevas formas de conflictividad ha dificultado las acciones de la comunidad internacional para evitar sus consecuencias: mantener la paz en el mundo moderno exige replantearse los instrumentos y condiciones necesarias para llevar a cabo esta tarea (Sabá, 1994). Como muestra de lo anterior, desde 1947, se han desencadenado una cantidad innumerable de conflictos⁶ que han despertado el debate sobre el valor de la soberanía en el contexto de protección humana, la responsabilidad de los Estados de proteger a su población civil y la posibilidad de la comunidad internacional de tomar acciones cuando esta responsabilidad no es ejercida en cumplimiento de sus compromisos internacionales relacionados con la protección humana (Abomo, 2019).

⁶ Al respecto, Dupuy y Rustad (2018) han estudiado la situación de los conflictos armados en el mundo desde 1946: los conflictos armados internacionales han disminuido de forma considerable, mientras que los conflictos armados no internacionales han aumentado de 20 en 1947 a 50 en 1991. En el año 2016 todavía existían 49 conflictos armados en el mundo.

1.2 Evolución de la soberanía: de su concepto clásico a la soberanía como responsabilidad

La soberanía, entendida como la prohibición de intervenir en los asuntos internos de otro Estado, es un instituto ampliamente reconocido y aceptado en el derecho internacional. Las principales fuentes se encuentran en el artículo 19 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas y la sentencia del caso *Nicaragua vs. Estados Unidos* de la Corte Internacional de Justicia (Vargas Carreño, 2005).

La Carta de la OEA, expedida en 1948, prohíbe la intervención en los asuntos internos de otros Estados y caracterizaba algunos de sus elementos, como que la prohibición abarca a Estados o grupos de Estados, sobre intervenciones directas o indirectas y aplica indistintamente sobre cualquier motivo que fundamente la intervención (1948, art. 19).

La comunidad internacional hizo hincapié en la importancia de la prohibición de intervenir en los asuntos internos de otros Estados en la Resolución 2131 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En esta resolución, se formuló una declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos domésticos de otros Estados. Además, se destacó la importancia de evitar la intervención armada y cualquier otra forma de interferencia que afecte la personalidad del Estado o sus elementos políticos, económicos o culturales (Piedrahita Ramírez, 2015).

Por otro lado, mediante la resolución 2625, la Asamblea General de Naciones Unidas aceptó la declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la

cooperación entre Estados. En esta ocasión se reafirmó el valor de la soberanía y la no intervención en asuntos internos, en específico, condenando la coerción militar, política, económica o de cualquier otra índole en contra de la integridad territorial de un Estado miembro de Naciones Unidas (1970).

En el mismo sentido, la Corte Internacional de Justicia en el asunto sobre Actividades Militares y Paramilitares en contra de Nicaragua, expresó que el principio de no intervención implica el derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin injerencia extranjera. Se añade que se debía entender como intervención ilegítima aquella que interfería con el derecho de los Estados, fundamentado en el principio de soberanía libre respecto a su sistema económico, político, social, cultural o de su política exterior (CIJ, 1986, párr. 202).

Se sostuvo que, cuando los derechos humanos están protegidos por convenciones internacionales, dicha protección adquiere la forma de tales arreglos para vigilar o asegurar el respeto de los derechos humanos, tal como está previsto en las convenciones mismas (CIJ, 1986, párr. 269).

La soberanía y el principio de no intervención protegen a los Estados de incursiones en sus asuntos internos. Sin embargo, surge un problema en cuanto a la compatibilidad de estos principios del derecho internacional con las cuestiones de dignidad humana, como la protección de los derechos humanos. Este debate se centra en determinar si el tratamiento de los individuos que residen en el territorio de un Estado corresponde a la esfera de los “asuntos internos” y, en consecuencia, ningún Estado o grupo de ellos puede intervenir para proteger a la población civil.

El principio de no intervención tiene un alcance más limitado. En particular, hay una disminución del número de situaciones que podrían ser consideradas como asuntos internos y al planteamiento de situaciones como la protección de derechos humanos, en las que la invocación de la excepción de jurisdicción interna es inadmisibles. Como ejemplo de lo anterior, los Estados que se encuentren disconformes con el tratamiento de los derechos humanos dentro de otro Estado, pueden ejercer representaciones diplomáticas, expresiones de preocupación o desaprobación (Vargas Carreño, 2005).

A pesar de que estos avances fueron muy positivos para la protección de derechos humanos en el mundo, no es suficiente. El irrespeto a los derechos humanos en el mundo continúa siendo un problema de la comunidad internacional en general, sobre todo, con el surgimiento de nuevas amenazas a su plena vigencia, por lo que aún existe la necesidad de reformar la relación entre el Estado y los nuevos sujetos del derecho internacional; como en el caso de los individuos bajo el derecho internacional de los derechos humanos, que llevó a varias generaciones de académicos y pensadores del derecho en general a cuestionar el valor de la soberanía, reconocer su origen en el pueblo y repensar el ejercicio de derechos y deberes soberanos en relación con la protección humana.

1.3 Construcción del concepto jurídico de responsabilidad de protección como límite a la soberanía

El punto de inflexión que marcó el inicio del debate al interior de Naciones Unidas sobre la formulación de un nuevo concepto de soberanía basado en la protección humana empezó en 1991, después de la guerra fría. El secretario general Javier Pérez de Cuellar afirmó que un cambio radical en el concepto de soberanía era imposible, aunque era evidente un “cambio irreversible” en la opinión pública mundial, que hacía moralmente intolerable la opresión y la violación deliberada de los derechos humanos. En el mismo se resalta el deber de promover la idea de una responsabilidad de la comunidad internacional de atender las emergencias humanitarias (Piedrahita Ramírez, 2015). En el mismo sentido, el siguiente secretario general de Naciones Unidas, Boutros Ghali, como parte de la implementación de la Agenda para la Paz, afirmó que los tiempos de soberanía absoluta y exclusiva habían terminado y que, la comunidad internacional tiene la obligación de encontrar el equilibrio entre sus necesidades internas y las necesidades de un mundo cada vez más interdependiente (Hilpold, 2014).

El desarrollo más claro de esta idea fue la creación del concepto de “soberanía como responsabilidad”, acuñado por Francis Deng en su libro *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, donde afirma que la soberanía como no intervención en los asuntos internos no puede subsistir en el mundo moderno. En cambio, esta contiene la responsabilidad de los Estados de proteger a su población civil de potenciales riesgos y crisis humanitarias (Deng, 2009). El autor analiza el contexto de las intervenciones y conflictos en África, que demuestran la disparidad entre los modelos de manejo de conflictos y

las consecuencias de los mismos, lo que deja en evidencia la importancia de la responsabilidad que tienen los Estados en cuanto los objetivos de un manejo de estos impases sociales: la creación de un sistema democrático, crecimiento económico y la prestación de servicios que aseguren el bienestar de la población son fundamentales para la protección de la dignidad humana (Deng, 2009).

De acuerdo con Deng, los conflictos en el continente africano, sobre todo en el caso de Somalia y Ruanda, demuestran que la soberanía ya no puede ser entendida como la protección en contra de interferencias externas. La adopción del derecho internacional de los derechos humanos y sistemas democráticos encaminados a proteger a seres humanos son el principal objetivo de cualquier Estado u organización internacional, y la soberanía solo puede ser entendida como la responsabilidad de los Estados de proteger y respetar la dignidad humana (Deng, 1996).

Los Estados que no cumplen esta responsabilidad renuncian, al menos de forma parcial, a su soberanía, lo que habilitaría a la comunidad internacional a intervenir y garantizar la protección de civiles (Etzioni, 2006). El intento de definir la soberanía de forma que sea más compatible con la protección de seres humanos de posibles abusos de los Estados se fundamenta en los valores que sustentan el sistema internacional de derechos humanos, como la dignidad humana, el respeto a las normas del *ius cogens* y en el incremento de demandas de la adopción de valores democráticos, instituciones y prácticas (Deng en Moses, 2014).

Con la finalidad de desarrollar e implementar esta idea, Boutros Boutros-Ghali designó a Francis Deng como Representante Especial del secretario general sobre Desplazamiento Forzado Interno

en 1993, en un esfuerzo por visibilizar la situación de los refugiados y desplazados, además de las dificultades que enfrentaban para recibir ayuda humanitaria (Bode, 2014). La situación de desplazamiento que generalmente era provocada por los Estados generaba la obligación de este o de otro Estado de recibir a los desplazados y brindarles condiciones de vida dignas. Esta situación paradójica demostró la necesidad de desarrollar la noción de “soberanía como responsabilidad”, no solo debido a la obligación de los Estados de proteger a su población civil, sino también por la complejidad de los procesos de protección a personas desplazadas que requiere veeduría y asistencia internacional (Piedrahita Ramírez, 2015).

Es así como se fortalece la idea de que la soberanía absoluta es un concepto anticuado e insuficiente para describir y mantener las relaciones al interior de la comunidad internacional. Deng asegura que los derechos que los Estados ostentan con base en la soberanía solo pueden ser ejercidos con responsabilidad, mediante el fortalecimiento de las capacidades estatales para proteger a su población civil de conflictos y sus consecuencias, además del deber de la comunidad internacional de intervenir con la finalidad de proteger a seres humanos si los gobiernos son incapaces de hacerlo (1996).

De forma casi simultánea, acontecimientos como la masacre de Srebrenica y el genocidio de los tutsis en Ruanda llevaron a la comunidad internacional a replantearse, con mayor seriedad, la implementación de un nuevo concepto de soberanía que permita la ejecución de intervenciones humanitarias con el propósito de proteger los derechos humanos (Etzioni, 2006). Sin embargo, este enfoque tuvo resultados dispares en el marco del sistema internacional.

Por ejemplo, tras las graves violaciones a los derechos humanos durante la guerra de los Balcanes, el concepto de soberanía comenzó a desvincularse de las condiciones establecidas por la Convención de Montevideo de 1933. En el caso de los Estados sucesores de Yugoslavia, su reconocimiento como soberanos estuvo condicionado no solo al cumplimiento de los criterios tradicionales, sino también a su compromiso con la protección de los derechos humanos y de las minorías, así como a la aceptación de la vigilancia internacional para garantizar el cumplimiento de dichos compromisos (Bellamy, 2009).

En consecuencia, Kofi Annan, dando continuidad a las ideas de sus predecesores, resaltó en la sesión número 54 de la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 1999 los fracasos del Consejo de Seguridad en Ruanda y en Kosovo, e hizo un llamado a “encontrar puntos en común para defender los principios de la Carta de las Naciones Unidas y actuar en defensa de la humanidad”. Por otro lado, en el Reporte del Milenio, Annan afirmó lo siguiente: “Si la intervención humanitaria es un asalto inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a Ruanda o Srebrenica, a violaciones sistemáticas a los derechos humanos que ofenden cada precepto de nuestra humanidad común?” (ICISS, 2001, p. 2).

Annan propuso la existencia de “dos conceptos de soberanía”, planteando que los Estados no solo deben ejercerla como la capacidad de gobernarse a sí mismos, sino también como instrumentos al servicio de su población. En este sentido, el respeto y la garantía de los derechos humanos se convierten en condiciones fundamentales para la existencia de la soberanía. Es decir, el ejercicio de esta por parte de los Estados está condicionado al cumplimiento de su responsabilidad de proteger y garantizar los derechos fundamentales de la población civil bajo su cuidado (Annan en Moses, 2014).

A pesar del amplio desarrollo que recibió el concepto de responsabilidad de proteger (R2P), la comunidad internacional solo lo aceptó de forma parcial, aplicándolo de manera limitada en intervenciones como las de Libia y Costa de Marfil. La doctrina establece que los Estados, como sujetos originarios del Derecho Internacional Público, tienen la responsabilidad primordial de proteger a su población. Si son incapaces de cumplir con esta obligación, pueden recibir la asistencia de la comunidad internacional para garantizar dicha protección (Deng, 2009).

Por otro lado, algunos académicos han argumentado que la R2P constituye una norma emergente de derecho internacional consuetudinario. Su adopción como mecanismo de seguridad colectiva permitiría la protección de poblaciones en peligro ante amenazas graves, fortaleciendo así la capacidad de respuesta internacional frente a atrocidades masivas (Glanville, 2013). La siguiente sección abordará esta institución en mayor detalle.

1.4 La responsabilidad de proteger: principios, cimientos y elementos

La responsabilidad de proteger, o R2P, es un principio de reciente elaboración y reconocimiento que en la actualidad continúa en constante discusión y desarrollo. Surgió ante la necesidad de la comunidad internacional de evitar y detener el cometimiento de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio y depuración étnica en el mundo. La R2P consiste en la responsabilidad de los Estados de proteger a su población civil, que, en el caso de ser incapaces o estar impedidos de hacerlo, es trasladada a la comunidad internacional, que

deberá tomar todas las medidas necesarias para detener o impedir la realización de estos crímenes (Añaños Meza, 2010).

Al respecto, el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, impulsó la responsabilidad de proteger como una herramienta real para la protección de la población civil. Sobre todo, resaltó la prevención como medida principal para evitar los conflictos e hizo un llamado a la comunidad internacional a enfocar sus esfuerzos en sistemas preventivos y de alerta temprana funcionales (ICISS, 2001).

Con la finalidad de discutir sobre las implicaciones de desarrollar y, de manera eventual, adoptar un concepto tan complejo, se creó la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS, por sus siglas en inglés), que fue formada por Canadá con la finalidad de dilucidar sobre cuestiones morales, jurídicas y políticas para otorgar a la Asamblea General suficientes recursos para desarrollar nuevas herramientas para el sistema de seguridad colectiva bajo el mandato de Naciones Unidas (ICISS, 2001, p. 9).

El informe de la ICISS establece lo siguiente:

La responsabilidad de los Estados es proteger a la población civil de catástrofes que pueden ser evitadas, pero, en el caso en el que los Estados no se encuentren en la capacidad o no quieran ejercer esta responsabilidad, las acciones a ser tomadas recaen en la comunidad internacional. (ICISS, 2001, p.13)

Las medidas que recomienda la Comisión son reformar el consenso normativo y reemplazar el lenguaje de la “intervención humanitaria”; establecer mecanismos para que la responsabilidad de proteger

sea implementada a través de estrategias que van desde la incorporación de sistemas de prevención y alerta temprana, hasta la posibilidad de ejercer acciones militares para proteger a la población civil y reconstruir sociedades que han sido intervenidas (Thakur, 2002).

Se reconoce la necesidad de agotar todas las medidas no punitivas a través de vías diplomáticas y métodos de resolución pacífica de conflictos, con la finalidad de evitar todo lo posible el uso de medidas coercitivas. En el caso de ejecutarse una intervención armada, deberá tener el fin primordial de reducir al máximo el sufrimiento humano y utilizar medios proporcionales para reducir la duración e intensidad de la intervención (ICISS, 2001).

En el año 2011 el Consejo de Seguridad invocó por primera vez la responsabilidad de proteger a través de la Resolución 1973, que autorizó la intervención armada en Libia. Este caso fue de particular importancia debido a que, por primera vez, se intervino en el territorio de un Estado sin su autorización expresa, con la finalidad de ejecutar una intervención armada con fines de protección humana (Bellamy, 2011).

Si bien la intervención militar es una parte esencial de la responsabilidad de proteger y la razón por la que esta se popularizó, es importante analizar todo el espectro de medidas que componen este concepto. Sin duda es polémico por ser, al menos en teoría, un desafío directo a los conceptos y principios que componen el derecho internacional y la organización de naciones, ya sea a través de la ONU o de otros organismos internacionales regionales.

A pesar de que la responsabilidad de proteger, tal como su nombre sugiere, no es legalmente vinculante bajo el derecho internacional, está fundada en varias normas y principios que sí lo son.

Las obligaciones relativas a la prohibición del crimen de genocidio se encuentran descritas en la Convención para la prevención del crimen de Genocidio, que establece la obligación de los Estados de prevenir y castigar este delito (Cruz Roja Australiana, 2011). En el mismo sentido, la obligación de respetar y promover el derecho internacional humanitario enunciada en los Convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales es la base para la responsabilidad de proteger a la población civil de potenciales crímenes de guerra. Además, la obligación de prevenir y castigar crímenes contra la humanidad, entre los que se encuentra el crimen de limpieza étnica, encuentra sus elementos constitutivos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Cruz Roja Australiana, 2011).

Por otro lado, la Comunidad Internacional, a través de la Asamblea General de Naciones Unidas, ha aceptado de forma expresa la responsabilidad de proteger a través del documento final de la cumbre de 2005. En los párrafos 138 y 139 se reconoce el deber de los Estados de prevenir el cometimiento de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, depuración étnica y genocidio dentro de su territorio, a través de la implementación de herramientas preventivas como sistemas de alerta temprana, y se reafirma que la responsabilidad debe ser cumplida a través de los mecanismos existentes en el sistema de Naciones Unidas, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y el derecho internacional (Piedrahita Ramírez, 2015).

Sin embargo, esta aceptación no incluye la posibilidad de usar la fuerza con la finalidad de proteger a la población civil en contextos de violencia. En ese sentido, la intervención armada y los requisitos que plantea la ICISS para ejecutarse siguen siendo controversiales. La cuestión del uso de la fuerza sigue sin contar con suficiente apoyo de

los Estados como para considerarse aceptable dentro del sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas (Añaños Meza, 2010). Para efectos del presente estudio, se revisarán los elementos necesarios para la ejecución armada con base en la responsabilidad de proteger en la sección sobre el uso de la fuerza y la responsabilidad de reaccionar (ICISS, 2001).

1.4.1 El compromiso con la prevención

La prevención del conflicto es un tema que se ha desarrollado durante décadas en el seno de la comunidad internacional. Fue el tema más discutido durante el Congreso de Viena de 1815, en la que se implementaron varias medidas para evitar el desencadenamiento de conflictos armados, tales como consultas mutuas, Estados neutrales, zonas desmilitarizadas y la promoción de la resolución pacífica de conflictos. Después de los conflictos armados del siglo XX y la aparente disminución de conflictos armados a gran escala, la prevención sigue siendo un tema central en el sistema de seguridad de Naciones Unidas, que contiene en las disposiciones de su Carta fundacional la obligación de resolver conflictos de forma pacífica y prevenir el desencadenamiento de conflictos armados (Ackerman, 2003).

El informe de la Comisión Carnegie de 1997 sobre prevención de conflictos violentos introdujo la distinción entre prevención de conflictos operacional y la prevención de conflictos estructural. La primera consiste en tomar medidas concretas ante el desencadenamiento de una crisis inmediata. La segunda engloba acciones con el fin de prevenir la aparición de crisis a través de la garantía del desarrollo económico y social, además de la protección del Estado de Derecho

(Abrisketa, 2019). Bajo estos criterios, se han formado las diferentes dimensiones de la prevención de conflictos, vigente hasta hoy. La perspectiva operacional se incorpora a través de los mecanismos de alerta temprana y prevención directa de conflictos, mientras que la prevención estructural se incorpora en la prevención de las causas profundas (Abrisketa, 2019).

Estas obligaciones han estado presentes durante más de medio siglo antes de la aparición de la R2P. Aun así, esta idea representa el impulso de estos antiguos compromisos, sobre todo al reforzar la responsabilidad de los Estados y de la comunidad internacional a la hora de cumplir con sus obligaciones de proteger a la población civil (Mooney en Barrado, 2012).

La responsabilidad de proteger es un concepto que toma ideas del informe de la Comisión Carnegie: promueve la prevención antes que cualquier forma de uso de la fuerza, lo que implica que los Estados deben prevenir el desencadenamiento de conflictos a través de la regulación de su propia conducta y tomar medidas para que personas o entidades externas no las cometan. El rol de la comunidad internacional y de Naciones Unidas en la prevención de conflictos mediante la cooperación y asistencia internacional no es nuevo. Desde 1980, la Asamblea General de Naciones Unidas fortaleció las herramientas de alerta temprana y prevención de conflictos establecidos en la Carta. Mediante la resolución 47/120, *Una Agenda para la paz: diplomacia preventiva y temas relacionados*, se reafirmó la importancia del rol del Secretario General en diplomacia preventiva y resaltó la capacidad de recolección de información indispensable para el análisis de conflictos y el establecimiento de un mecanismo de alerta temprana funcional (Annan, 2001).

En el mismo sentido, la resolución 51/242 llamada *Suplemento de la Agenda para la paz*, resaltó la necesidad de organizar una fuerza de despliegue rápido con la finalidad de actuar a tiempo en el caso en el que mecanismos preventivos de seguridad fallen (Annan, 2001). El secretario general resaltó la necesidad de que la Comunidad Internacional, a través de Naciones Unidas, fortalezca los mecanismos existentes para impedir y detener el desencadenamiento de conflictos (Grupo de Trabajo de 13 países bajo la dirección de Dinamarca, 1997).

En el año 1999 el Consejo de Seguridad analizó el papel que debe ejercer en la prevención de conflictos armados, se determinó que parte de su responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales es la determinación de potenciales amenazas y el ejercicio de medidas de prevención. También determinó que es fundamental otorgar una respuesta internacional coordinada a los problemas económicos, sociales o humanitarios que podrían ser la posible causa de un conflicto armado de escala global (CSNU, 1999).

En el mismo sentido, en el año 2001, el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, emitió un informe sobre la prevención de conflictos armados, en el que hacía un llamado a todos los miembros de la comunidad internacional a cooperar para crear mecanismos de prevención, resaltando la necesidad de eliminar las causas profundas para evitar el desencadenamiento de conflictos (Annan, 2001).

En el reporte se reafirma la responsabilidad primordial de promover mecanismos preventivos que corresponde a los gobiernos nacionales y a otros actores locales. El secretario general sostuvo que un conflicto desencadenado por la desigualdad estructural, discrimi-

nación étnica, denegación de derechos humanos o disputas por la posesión de bienes indispensables para la subsistencia de una población, puede convertirse en un conflicto armado, por lo que la acción temprana tomada por las autoridades locales podría aliviar las causas del conflicto (Annan, 2001).

Para el establecimiento de sistemas preventivos funcionales es indispensable ejecutar estrategias coherentes e integrales, que contengan programas políticos, de desarrollo y de protección de derechos humanos. En ese sentido, la inversión en prevención de causas profundas es inversión en desarrollo sustentable: el acceso a recursos indispensables para la subsistencia, la garantía de seguridad económica, política, física o incluso psicológica, contribuye a la prevención de conflictos (Annan, 2001).

Por otro lado, en respuesta de todo el desarrollo en relación con prevención de conflictos, varias organizaciones no gubernamentales y mecanismos regionales hicieron aportes sobre el tema. La Organización para la Unidad Africana (OAU) estableció en 1993 un mecanismo especializado en la prevención de conflictos enfocado a la cooperación internacional. En el caso de ONGs, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) monitorea la situación de los conflictos de ese continente y realiza recomendaciones para la adopción de buenas prácticas para la prevención efectiva de conflictos (ICISS, 2001).

La ICISS sostiene que todos los aspectos de la responsabilidad de proteger, incluida la prevención, deben contar con el compromiso y apoyo de toda la comunidad internacional. Este apoyo puede adoptar formas como asistencia para el desarrollo y eliminación de causas de potenciales conflictos o la aplicación de medidas punitivas. También

indica que es fundamental dedicar recursos públicos y generar políticas para detectar indicios de posibles amenazas para la población civil. La prevención de conflictos se compone de tres tipos de mecanismos: de alerta temprana, prevención de las causas profundas e iniciativas de prevención directa (2001).

Hasta el momento en el que la ICISS se pronunció sobre el tema, la alerta temprana y el análisis de conflictos había sido una tarea desorganizada realizada por embajadas, sistemas de inteligencia, ONGs o el Comité Internacional de la Cruz Roja. En ese sentido, la recolección dispersa de información y la falta de cooperación tienen como consecuencia que las autoridades nacionales no tienen suficiente información para reaccionar de forma adecuada (2001).

Debido a lo anterior, la Organización de las Naciones Unidas ha sido generalmente identificada como el lugar donde se debería centralizar el sistema de alerta temprana, con la cooperación del resto de actores que contribuyen a la tarea de monitorear los conflictos en el mundo. En opinión de la ICISS, es razonable centralizar en Naciones Unidas el sistema de alerta temprana, debido a la capacidad del secretario general de llamar la atención del Consejo de Seguridad sobre cualquier materia que, bajo su opinión, requiera su intervención para garantizar la paz y seguridad internacionales (2001).

La necesidad de conformar mecanismos de alerta temprana se reconoce en el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, donde se dispone la implementación de una función más eficaz de reunión y evaluación de la información en la sede de Naciones Unidas, de forma que sea más probable la detección de riesgos inminentes (Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, 2000).

También señala la necesidad de fortalecer el sistema de prevención y reacción de Naciones Unidas, a través de la incorporación de actores regionales con información local. De este modo, el sistema centralizado de alerta temprana tendría mayor capacidad de recopilación de información, análisis y reacción, lo que implica que una mayor cantidad de conflictos armados podrían ser evitados (Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, 2000).

La Carta de Naciones Unidas, en su artículo 55, reconoce la necesidad de crear condiciones de estabilidad y bienestar como condiciones necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre Estados. Entre las medidas a tomar para lograr este objetivo, se encuentran la promoción de estándares más altos de vida, empleo pleno, condiciones económicas y sociales de progreso y desarrollo. En el mismo sentido, es fundamental el respeto a los derechos humanos fundamentales sin ningún tipo de discriminación (Carta de Naciones Unidas, 1948, art. 55).

Según la ICISS, una de las principales causas del conflicto, que impiden la relación pacífica entre los Estados, es la desigualdad estructural como la pobreza, represión política y pobre redistribución de los recursos. Cualquier estrategia preventiva debe contar con mecanismos encaminados a la promoción de derechos humanos y el desarrollo (2001). En ese sentido, la prevención de las causas profundas que generan el conflicto puede tener varias dimensiones. La dimensión política, encaminada a promover instituciones democráticas, , sistemas de pesos y contrapesos, alternancia y redistribución del poder, garantía y protección del Estado de Derecho o la promoción de la participación de la sociedad civil en la vida política. En ese sentido, estas medidas se encuentran encaminadas a la garantía de la estabilidad política, el

ejercicio de derechos políticos y la promoción de la democracia como sistema político (ICISS, 2001).

La prevención de las causas profundas de los conflictos debe abordarse desde diversas dimensiones, como la económica, legal, institucional y cultural. En el ámbito económico, es esencial crear oportunidades para el desarrollo, asegurando una adecuada redistribución de recursos, promoviendo el crecimiento económico y mejorando las condiciones comerciales, lo que incluye un mayor acceso a mercados internacionales. La seguridad económica, con condiciones laborales dignas, derechos laborales garantizados, y medidas de salud y seguridad ocupacional, es crucial para evitar el estallido de conflictos (ICISS, 2001).

Desde una perspectiva legal e institucional, la prevención implica fortalecer el Estado de Derecho, proteger la independencia judicial, cumplir la ley y crear mecanismos especializados para la protección de grupos vulnerables. Además, la dimensión militar se enfoca en la capacitación y profesionalización de las fuerzas de seguridad, la reintegración social de excombatientes y el impulso al desarme y la no proliferación de armamento (ICISS, 2001).

Por último, los conflictos también tienen una dimensión cultural, ya que los combatientes a menudo se identifican con su cultura y luchan por preservarla. Los líderes políticos justifican los conflictos como parte de la reconstrucción de identidades nacionales o culturales, como se observó en el conflicto de Matebeland, donde la identidad Ndebele fue utilizada para fines políticos y militares (Stewart, Holdstock, y Jarquin, 2002). Ejemplos como los Nacionalsocialistas en Alemania, los Hutus en Ruanda o los Talibanes en Afganistán muestran cómo el discurso cultural alimenta los conflictos y subrayan

la importancia de crear mecanismos que permitan la reivindicación de las identidades culturales sin recurrir a la violencia (Stewart, Holdstock, y Jarquin, 2002).

En el caso en el que los sistemas de alerta temprana y los sistemas de prevención de las causas profundas del conflicto fallaran, el desencadenamiento de un conflicto podría ser inevitable. Sin embargo, existen varios mecanismos de prevención directa, orientados a prestar asistencia en el menor tiempo posible para evitar que el conflicto escale. Con respecto a este tema, la ICISS reconoce que, al igual que en el caso de los mecanismos de prevención de causas profundas, también existen medidas políticas, diplomáticas, económicas, legales y militares. El objetivo de estos mecanismos es detener cualquier foco de violencia, de forma que recurrir a mecanismos coercitivos en contra de los potenciales beligerantes no sea necesario (2001).

Los mecanismos de prevención de conflictos se dividen en políticos, diplomáticos y económicos. Los mecanismos políticos y diplomáticos incluyen intervenciones del secretario general de la ONU, comisiones de investigación, mediación y sanciones diplomáticas como el aislamiento o la restricción de viajes (ICISS, 2001). Por su parte, los mecanismos económicos consisten en medidas tanto positivas, como incentivos y acuerdos comerciales favorables, como coercitivas, que incluyen bloqueos, sanciones y el retiro de apoyos económicos de instituciones internacionales como el FMI o el Banco Mundial (ICISS, 2001). Por otro lado, existen mecanismos legales como la Corte Penal Internacional, de la que 123 Estados son miembros y 92 reconocen la jurisdicción de la Corte sobre crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio y agresión. En el mismo sentido, varios Estados han reconocido la jurisdicción universal sobre crímenes contra la

humanidad o crímenes de guerra, por lo que cualquiera de ellos podría juzgar las acciones cometidas en el marco de situaciones de alta conflictividad o en conflictos armados (ICISS, 2001).

Las medidas militares de prevención directa son muy reducidas; sin embargo, existen. El ejemplo más claro de medidas militares de prevención es el despliegue de la UNPREDEP o *The United Nations Preventive Deployment Force*, en la República de Macedonia. Su mandato consiste en prevenir el desencadenamiento de conflictos armados a través del despliegue de tropas, mediación, negociación o conciliación. Además, cumple con una función de monitoreo y reporte del desarrollo del conflicto, lo que también contribuye a la generación de alerta temprana y permite acciones oportunas por parte del Consejo de Seguridad (Gobierno de Canadá, 2018).

El desarrollo de un sistema de prevención adecuado y funcional depende del fortalecimiento de las normas vigentes del derecho internacional, como la no intervención y la prohibición del uso de la fuerza. Por otro lado, consensos para impedir que se cometan atrocidades masivas, como la Corte Penal Internacional, el reconocimiento del crimen de agresión, las normas de derecho internacional humanitario y los derechos humanos, tienen una función vital en la prevención de conflictos, por lo que corresponde a cada Estado y a la comunidad internacional promoverlos y aplicarlos en el marco del derecho internacional (Añaños Meza, 2009).

El secretario general de Naciones Unidas, Ban-Ki Moon, emitió en el año 2009 el reporte sobre alerta temprana y responsabilidad de proteger, en el que estableció que los mecanismos existentes en materia de alerta temprana y prevención de genocidio han avanzado mucho desde la década de los 90, y reafirmó el compromiso de Naciones

Unidas para implementar nuevos recursos para mejorar los sistemas de recolección de información, movilizar el sistema de Naciones Unidas y conducir misiones a los países para entregar entrenamiento, educación y otras actividades que contribuyan a la prevención de atrocidades masivas (Moon, 2009).

1.4.2 Uso de la fuerza: la responsabilidad de reaccionar

El uso de la fuerza era considerado un derecho y una herramienta a la que se podía recurrir en cualquier circunstancia. Con el paso del tiempo, la comunidad internacional ha coincidido en que el uso de la fuerza debe estar regulado. Ante su prohibición, existen dos situaciones en las que se encuentra permitido: mediante previa autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y cuando se ejerce el derecho de legítima defensa individual o colectiva (Gray, 2018).

La Liga de las Naciones fue el primer gran intento de la comunidad internacional de organizarse y reestablecer sus relaciones internacionales después de la Primera Guerra Mundial. En ese sentido, el objetivo era impedir que conflictos armados a gran escala ocurrieran de nuevo. A pesar de que el uso de la fuerza seguía siendo un recurso al que cada Estado soberano podía recurrir, al ingresar a la Liga de las Naciones, los Estados se comprometieron a recurrir a la fuerza como último recurso (Fuentes Torrijo, 2014). Otro antecedente a la regulación del uso de la fuerza armada fue el pacto Briand-Kellogg de 1928. Mediante este tratado, los Estados firmantes renunciaron a recurrir a la guerra como instrumento de política internacional. Este pacto solo prohibió la guerra, no reguló la excepción de la legítima defensa ni se

refiere a la licitud de otras formas de uso de la fuerza que no constituyeran propiamente una guerra (Fuentes Torrijo, 2014).

La creación de la Organización de las Naciones Unidas ocurrió en 1948, después del conflicto armado más grande de la historia. La necesidad de las naciones del mundo de impedir que sucesos similares volvieran a ocurrir permitió el establecimiento de una institucionalidad internacional duradera, con la finalidad de preservar la paz (Jurado Vargas, 2013). Reúne a la gran mayoría de naciones del mundo. Con 193 Estados, se convierte en la organización de naciones soberanas más grande de la historia (Naciones Unidas, s.f).

En ese sentido, Brownlie (en Fuentes Torrijo, 2014), menciona que la codificación de la prohibición del uso de la fuerza se debe a que la práctica de los Estados entre 1920 y 1945 permitía concluir la existencia de una norma de derecho internacional consuetudinario que prohibía el uso de la fuerza, pero esta prohibición no fue suficiente para evitar el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial. En 1945 la Carta de las Naciones Unidas codificó esta prohibición y le dio un alcance más amplio, de forma que no solo se prohíbe la guerra como herramienta de política internacional, también se regula el uso de otros mecanismos coercitivos.

Esta prohibición es expresada por primera vez en el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas, que establece lo siguiente:

Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos (...) a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común". (Carta de las Naciones Unidas, 1945, preámbulo)

En el artículo 2 de la Carta se establecen los principios bajo los que opera la Organización de Naciones Unidas, entre los que se encuentran los principios de igualdad soberana de todos sus miembros y la abstención de la amenaza o del uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado (Carta de las Naciones Unidas, 1945, art. 2).

La prohibición general del uso de la fuerza se encuentra expresada en el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas de la siguiente forma:

Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”. (Organización de las Naciones Unidas, 1945, art. 2.4)

La discusión sobre los alcances de esta prohibición todavía está vigente. Para Brownlie (1961), citado por Fuentes Torrijo (2014), la redacción del artículo 2.4 denota la intención de los Estados de hacer la prohibición del uso de la fuerza lo más amplia posible, aunque se puede interpretar de forma que existen usos de la fuerza permitidos porque no contradicen las premisas de la regla antes mencionada, por lo que esta prohibición no es absoluta. En el capítulo VII de la Carta, que, entre otras cosas, establece la prohibición de uso de la fuerza, se otorga al Consejo de Seguridad la capacidad de calificar amenazas a la paz y seguridad internacionales (Carta de las Naciones Unidas, 1945).

El concepto “amenaza a la paz y seguridad internacionales” no cuenta con una definición precisa dentro de la Carta de las Naciones Unidas, por lo que las situaciones calificadas como amenazas han variado considerablemente con el paso del tiempo. Para De la Serna Galván, desde 1990, el Consejo de Seguridad ha desarrollado una definición más amplia del término ‘amenaza para la paz’, abarcando situaciones como guerras civiles, violaciones masivas de derechos humanos, terrorismo o agresión. La creación de un concepto más amplio responde a los nuevos tipos de conflictos y amenazas a los que se enfrenta la humanidad. (2011).

En el año 1999, cuando Canadá fue elegida miembro del Consejo de Seguridad, solicitó al secretario general Kofi Annan que emitiera un reporte sobre la protección de civiles en conflictos armados (MacFarlane y Khong, 2006). En este se afirmó que es responsabilidad del Consejo de Seguridad calificar como amenazas a la paz y seguridad internacional violaciones masivas y sistemáticas del derecho internacional de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. Además, este tipo de situaciones requieren y demandan atención y acción por parte de la Comunidad Internacional (Annan, 1999).

En los artículos 41 y 42 se establecen las medidas a ser tomadas por el Consejo de Seguridad. El artículo 41 establece que, si ocurriere una situación de esta naturaleza, podrá tomar medidas, entre las que se encuentran la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas o de cualquier tipo, así como la ruptura de relaciones diplomáticas. Si el Consejo determina que las medidas son inadecuadas o insuficientes, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la

acción que considere necesaria para mantener o reestablecer la paz y seguridad internacionales (Carta de las Naciones Unidas, 1945, arts. 41 y 42).

El sistema de seguridad internacional colectivo se configura bajo este marco legal y bajo la autoridad del Consejo de Seguridad. El artículo 24 de la Carta establece que los miembros de Naciones Unidas confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, mientras que el artículo 25 establece la obligación de los Estados miembros de acatar sus resoluciones (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

La Guerra Fría demostró que las funciones del Consejo de Seguridad podían paralizarse por el poder de veto que poseen los miembros permanentes, de forma que podían vetar cualquier proyecto de resolución que afectara a sus intereses, lo que implica que cualquier violación a la paz o seguridad internacional provocada por las acciones de un miembro permanente del Consejo de Seguridad no podía ser detenida (Tardif, 2011).

En ese contexto, ante la posibilidad de las grandes potencias de detener resoluciones dentro del Consejo de Seguridad, surgía la necesidad de encontrar herramientas alternativas a las medidas que dependían de su aprobación (Tardif, 2011). De la mano del secretario general Kofi Annan, se inició un proceso encaminado a reforzar el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas, incorporando conceptos como la “intervención humanitaria” y, de forma posterior, la “responsabilidad de proteger” (Annan, 1999).

En cuanto a la Intervención Humanitaria como alternativa al mecanismo de seguridad colectiva del Consejo de Seguridad, en palabras de Parekh implica:

el acto de intervenir en los asuntos internos de otro Estado, con la finalidad de terminar con el sufrimiento físico causado por la desintegración de la autoridad del Estado y ayudar en la creación de condiciones en las que una estructura de autoridad civil viable pueda emerger” (1997, p. 55).

La idea de intervención no ha hecho otra cosa que adaptarse a las condiciones modernas del derecho internacional. Sus defensores han sustentado este concepto en la necesidad de proteger poblaciones civiles que sufren violaciones de derechos humanos. En la práctica, se han registrado varios casos de intervenciones humanitarias, como los de Rhodesia, Bangladesh, Uganda, Camodia, República Centroafricana, Kosovo o Panamá (Vargas, 2003).

Bajo esta idea, la guerra no era inaceptable en todas las circunstancias, específicamente en situaciones defensivas o con la finalidad de detener vulneraciones masivas o sistemáticas de derechos humanos. Las intervenciones humanitarias se llevaron a cabo debido a que se cuestionó la capacidad de Naciones Unidas de actuar a través de los mecanismos existentes el derecho internacional (Hehir, 2013).

Sin embargo, el uso de esta institución fue orientado hacia naciones pequeñas en las que las potencias interventoras tenían algún tipo de interés. En opinión de Vargas, es imposible imaginar intervenciones humanitarias en la España de Franco, en las dictaduras del cono sur o en Sudáfrica. Por otro lado, no existen precedentes que avalen a la intervención humanitaria como legítima bajo el derecho internacional, debido a que el uso de la fuerza se encuentra regulado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y todos los Estados miembros de la Organización han acordado que la fuerza armada solo puede ser utilizada en casos reducidos, cuando se encuentre en riesgo la paz y la seguridad internacional (Vargas, 2003).

El informe emitido por la ICCIS planteó la necesidad de determinar las situaciones en las que la comunidad internacional puede intervenir para evitar el cometimiento de atrocidades masivas más allá de las atribuciones otorgadas al Consejo de Seguridad. En ese sentido, reconoció que el uso de la fuerza militar es el último recurso al que los Estados deben acudir cuando no se ha podido prevenir un conflicto de forma efectiva (2001).

Antes de recurrir a la intervención, deben ejecutarse acciones preliminares a la ofensiva militar, tales como mecanismos coercitivos de carácter diplomático o económico, o incluso mediante procedimientos que no impliquen el uso de fuerza armada en contra de otro Estado. La Comisión estableció que las medidas de carácter previo a la acción militar solo restringen la capacidad del Estado para interactuar con el resto de la comunidad internacional, pero no les impiden actuar físicamente dentro de sus fronteras. La finalidad es persuadir a las autoridades a que realicen acciones para detener el conflicto o se abstengan de ejercer ciertos actos que pudieran contribuir al cometimiento de atrocidades masivas (2001).

La Comisión indica que la intervención armada con fines de protección humana debe ser justificada mediante la satisfacción de seis criterios: causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables (ICISS, 2001). El criterio de “causa justa” se establece como la garantía de que las intervenciones armadas solo podrán ser ejecutadas como último recurso ante dos grandes situaciones: evitar grandes pérdidas de vidas humanas reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado, de su negligencia o incapacidad de actuar; o, una “depuración étnica a gran escala, real o previsible,

llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación” (ICISS, 2001).

El criterio de “causa justa” tiene un umbral de cumplimiento muy alto. La razón para que en la práctica sea difícil que se cumpla es la necesidad de que las intervenciones se ejecuten cuando sea necesario y no pueda ser utilizado para fines que no sean la protección de la humanidad. En ese sentido, Evans y Sabnoun establecen que el criterio no solo se cumple en casos como los de Bosnia, Ruanda y Kosovo, también se podría cumplir en la exposición de la población a la hambruna, como en el caso de Somalia, o en casos de grandes desastres naturales donde los Estados sean incapaces o no ejecuten acciones para evitar pérdidas significativas de vidas humanas (2002).

El criterio de “intención correcta” consiste en la delimitación de los objetivos legítimos del uso de la fuerza armada. El objetivo de la intervención debe ser siempre detener el sufrimiento humano a través del establecimiento de sistemas de prevención, tomar medidas coercitivas de carácter diplomático, político, económico o militar. Si se ejerce fuerza armada, el objetivo es reconstruir las sociedades intervenidas (Abomo, 2019). Bajo la opinión de la ICISS, la intervención armada siempre debe tener carácter colectivo o multilateral y nunca ser llevada a cabo por un solo país, deben contar con un claro respaldo de las víctimas y de la opinión pública regional o internacional (2001).

La intervención militar no puede ser el mecanismo al que la comunidad internacional acuda para resolver cualquier conflicto, por lo que el criterio de “último recurso” es fundamental para limitar las situaciones susceptibles de sufrir una intervención armada. En ese sentido, las medidas no militares deben ser agotadas en su totalidad antes de considerar el uso de la fuerza armada (ICISS, 2001).

Por otro lado, si una intervención armada es iniciada, esta debe durar el tiempo estrictamente necesario para detener las causas que la justificaron. Además, los medios empleados deben estar orientados a detener las causas del sufrimiento humano y no a incrementarlo, de forma que deberá limitarse al máximo la destrucción y la afectación a los civiles. El principio de medidas proporcionales es complementado con el principio de posibilidades razonables, que consiste en analizar si la intervención armada tiene la posibilidad razonable de tener éxito. En ese sentido, la intervención armada solo se encuentra justificada si es posible reducir el conflicto y no incrementarlo o generar un conflicto armado a gran escala (ICISS, 2001).

1.4.3 La Responsabilidad de Reconstruir

La prevención y la reacción como mecanismos para detener el cometimiento de estos actos son esenciales para cumplir con la responsabilidad primordial de proteger a las personas. Sin embargo, esta responsabilidad también incluye la reconstrucción de las sociedades que han sido intervenidas, la promoción y consolidación de una paz duradera, la transferencia progresiva del control del estado intervenido a las autoridades legítimamente elegidas por la población civil. La ICISS estableció cuatro dimensiones de la reconstrucción: construcción de la paz, seguridad, justicia y reconciliación y desarrollo (2001).

Los conflictos tienen causas profundas que, en algunos casos, no son consideradas en los procesos de construcción de la paz o justicia transicional. Las desigualdades estructurales, la falta de acceso a recursos básicos o la incapacidad del Estado de garantizar derechos económicos, sociales y culturales generan conflictos a largo plazo. Solo

el establecimiento de políticas públicas encaminadas a reducir estas desigualdades y a otorgar condiciones mínimas de subsistencia digna a la población es capaz de garantizar una paz duradera (ONU, 2014).

En ese sentido, es fundamental el establecimiento de una autoridad transitoria con la capacidad de tomar decisiones como la provisión de servicios básicos y el establecimiento de políticas, para otorgar servicios como salud o educación a la población civil. Eventualmente es necesario entregar de forma progresiva el poder a autoridades locales con legitimidad de la población, que sean capaces de impulsar procesos de paz y el establecimiento de mecanismos para garantizar que la misma sea duradera (Abomo, 2019).

Parte fundamental de la transición hacia sociedades pacíficas es el proceso de desarme, desmovilización y reintegración, que consiste en la recolección y destrucción de armas y la supresión de la capacidad de producir o comprar nuevas, terminar el ciclo de violencia mediante el desmantelamiento de las milicias y reintroducir a sus exmiembros a la sociedad. Este proceso requiere de grandes esfuerzos y su éxito se traduce con la eliminación definitiva de la violencia. El proceso de DDR se complementa con la creación de nuevos ejércitos y fuerzas de seguridad compuestas por las facciones armadas o fuerzas militares enfrentadas en el conflicto. Este proceso es fundamental para la reconciliación y la protección del Estado una vez retiradas las fuerzas de intervención (Abomo, 2019).

Todos los conflictos y las poblaciones afectadas tienen particularidades, por sus efectos adversos y necesidades específicas. En el caso de la guerra de Bosnia de 1992 a 1995, el establecimiento de un mecanismo de justicia transicional llamado Comisión Nacional para la Verdad y Reconciliación fue rechazado por organizaciones políticas

bosnias, por sectores de la sociedad afectados por el conflicto e incluso por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, por considerar que interferiría en la investigación y procesamiento de potenciales criminales de guerra. En ese sentido, en los procesos de transición hacia la paz es indispensable considerar el contexto y las necesidades de la población civil (Dragovic-Soso, 2016).

La ICISS señala que, en los países intervenidos, el sistema de justicia suele estar en condiciones precarias y no funciona de manera independiente de los poderes hegemónicos. En el contexto de naciones que han experimentado grandes conflictos armados, es crucial contar con un sistema de justicia que garantice los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición, para lograr la reconciliación y reconstrucción de la sociedad. Con este propósito, varios de estos países han establecido sistemas de justicia transicional, con el fin de identificar a los responsables de los actos cometidos, esclarecer los hechos y reparar a las víctimas, al mismo tiempo que se generan las condiciones necesarias para la reconciliación y el mantenimiento de la paz (2001).

La última responsabilidad que deben cumplir los interventores con respecto a las sociedades intervenidas, bajo la opinión de la ICISS, es la de establecer las condiciones necesarias para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible mediante la eliminación de las medidas coercitivas de carácter económico impuestas en el Estado intervenido, además de transferir las responsabilidades relativas al desarrollo y a la ejecución de políticas públicas a los líderes y agentes locales con legitimidad de la población y con apoyo de organismos nacionales e internacionales de desarrollo (2001).

1.5 Respuestas de la comunidad internacional a la responsabilidad de proteger

La noción de responsabilidad de proteger o R2P fue desarrollada en varias fases y a través del trabajo de varios académicos e instituciones. El informe emitido por la ICISS es su fuente más importante, donde son desarrollados todos los elementos del concepto y donde se plantean las condiciones para su correcta aplicación. A pesar de lo anterior, la adopción del concepto por parte de la comunidad internacional dista mucho de lo desarrollado por la Comisión, con la finalidad de incorporar progresivamente el concepto sin desafiar las normas y principios generalmente reconocidos en el derecho internacional.

El informe de la ICISS delimitó el contenido de la responsabilidad de proteger y propuso la incorporación de la noción de soberanía como responsabilidad, de forma que los principios de igualdad soberana y no interferencia en asuntos internos de los Estados se encuentran condicionados al cumplimiento de cada Estado de proteger a su población civil (ICISS, 2001).

En 2003, se realizó el Panel de Alto Nivel de expertos para analizar propuestas sobre la responsabilidad de proteger, con el objetivo de reformar el sistema de seguridad colectiva de la ONU y presentar estrategias en la Cumbre Mundial de 2005 (Kunandt, 2011). El reporte emitido por el Panel, impulsado por el secretario general Kofi Annan, titulado “Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad compartida”, promueve una visión de seguridad colectiva capaz de enfrentar las principales amenazas a la paz y seguridad internacionales. En este documento, se reconoce la necesidad de entender la soberanía como una responsabilidad de proteger a la población civil frente a

amenazas (Asamblea General de Naciones Unidas, 2004). Además, se subraya la importancia de establecer un sistema de acción colectiva eficiente y equitativo para prevenir y poner fin a violaciones masivas de derechos humanos, así como para reconstruir sociedades afectadas, promoviendo la seguridad de todos los miembros sin importar sus capacidades, ubicación, recursos o relaciones con las potencias mundiales (Asamblea General de Naciones Unidas, 2004).

El 15 de septiembre de 2005 se emitió el documento final de la Cumbre Mundial de 2005, que en sus párrafos 138 y 139 hace referencia expresa a la responsabilidad de proteger, estableciendo la responsabilidad de los Estados de proteger a su población civil a través de la prevención del cometimiento de genocidios, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad. La Comunidad Internacional tiene la obligación de alentar y ayudar a los Estados a ejecutar esta responsabilidad y apoyar a las Naciones Unidas a establecer un sistema de alerta temprana (Bellamy, 2006).

La responsabilidad de la Comunidad Internacional de emplear medidas diplomáticas, humanitarias y otros medios pacíficos, conforme a la Carta de Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, se refleja en la necesidad de establecer sistemas preventivos y de alerta temprana para evitar la escalada de conflictos (Bellamy, 2006). En este contexto, el desarrollo de la responsabilidad de proteger a principios del siglo XXI se consolidó a través de documentos clave como el informe del ICISS, el reporte del Panel de Alto Nivel y el documento final de la Cumbre Mundial de 2005. Estos documentos subrayan la importancia de crear mecanismos para que la Comunidad Internacional pueda intervenir en caso de atrocidades masivas, reconociendo la responsabilidad primordial de los Estados de proteger a su población

civil, al tiempo que promueven la creación de sistemas de prevención y alerta temprana (Añaños Meza, 2010).

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU), como órgano con la facultad de autorizar el uso de la fuerza y declarar situaciones específicas como amenazas a la paz y seguridad internacionales, ha abordado la R2P en diversas resoluciones. Por ejemplo, la RES/1674 de 2006, sobre la protección de civiles en conflictos armados, incorpora explícitamente los párrafos 138 y 139 del documento de la Cumbre Mundial de 2005. Además, las resoluciones relacionadas con las situaciones en Darfur, Congo, Chad y Somalia reafirman la responsabilidad primordial de los Estados de proteger a su población civil dentro de su territorio, reflejando el compromiso de la Comunidad Internacional con la protección de los derechos humanos en todo el mundo (Kunandt, 2011). En el año 2009, el secretario general Ban-Ki Moon emitió el reporte “Implementando la Responsabilidad de Proteger”, en el que afirma que el consenso sobre la aplicación de este concepto ha sido alcanzado y debe ser aplicado de forma progresiva. La responsabilidad se erige como el “aliado de la soberanía”. Por otro lado, reafirma el deber de cada Estado de identificar y rectificar graves situaciones humanitarias en su territorio (Moon, 2009). En el caso de que una de estas situaciones ocurriera, la Comunidad Internacional debe asistir al Estado a través de medidas diplomáticas, educación y entrenamiento. Por último, la aplicación de la responsabilidad de proteger requiere acciones oportunas y decisivas, que solo pueden ser tomadas después de la autorización del Consejo de Seguridad (Kunandt, 2011).

La Asamblea General de Naciones Unidas recibió de forma positiva el reporte del secretario general. La mayoría de los países aceptaron la implementación progresiva de la responsabilidad de proteger. Algunos Estados argumentaron que la R2P no constituye una norma de derecho internacional emergente, sino que está fundamentada en otras normas e instrumentos internacionales (Kunandt, 2011).

En cuando a su aplicación práctica, en el año 2011, la responsabilidad de proteger jugó un papel importante en la respuesta de la Comunidad Internacional a la amenaza y ejecución de atrocidades masivas en contra de la población civil en Libia. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por primera vez, autorizó la intervención armada en un país sin su autorización expresa, aplicando la responsabilidad de proteger (Hilpold, 2014).

Mediante la resolución 1970, el Consejo de Seguridad condenó los hechos en Libia, demandó el inmediato cese de la violencia, estableció un embargo de armas y remitió el caso al Fiscal de la Corte Penal Internacional (Bellamy, 2011). La resolución reafirmó la responsabilidad de Libia de proteger a su población civil. Mediante la Resolución 1973, el Consejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza mediante la introducción de zona de exclusión aérea y llamó a tomar todas las medidas para proteger a civiles y zonas pobladas bajo amenaza o ataque. La Resolución llevó a la intervención militar bajo el comando de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), que tenía el mandato de intervenir con la finalidad de proteger a seres humanos y evitar el cometimiento de atrocidades masivas en Libia, lo que terminó con la destrucción de las fuerzas del Muammar Gaddafi (Hilpold, 2014).

El 30 de marzo de 2011, el Consejo de seguridad de Naciones Unidas hizo referencia a la responsabilidad de proteger a través de la resolución 1975, con relación a la crisis en Costa de Marfil, en la que condenó la negativa del expresidente Gbagbo de negociar con el presidente electo Outtara y autorizó a la Operación de Naciones Unidas en Costa de Marfil (UNOCI) a usar “todas las medidas necesarias” para proteger a la población civil (Bellamy y Williams, 2011).

La noción de responsabilidad de proteger ha sido principalmente abordada desde escenarios de violencia interestatal o de conflictos armados internos de gran magnitud. Sin embargo, en el ámbito latinoamericano, organismos regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) han intentado dotar a este principio de un contenido propio, vinculado a contextos de crisis políticas y humanitarias sin llegar a la guerra abierta. En 2022, la Secretaría General de la OEA presentó el informe “La responsabilidad de proteger y la Organización de los Estados Americanos: un camino hacia adelante para prevenir y responder a los crímenes atroces en las Américas”, en el cual se destacó que la R2P debía considerarse frente a graves violaciones de derechos humanos perpetradas por el propio Estado. Este documento demuestra que el debate contemporáneo ya no se reduce a la violencia entre Estados, sino que se extiende a los conflictos internos y a la responsabilidad internacional frente a ellos (Genser, 2022).

En este sentido, resulta particularmente relevante el papel de los Estados de las Américas en los diálogos anuales de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre R2P, que hasta 2021 se realizaban de forma informal y que desde ese año fueron incorporados a la agenda oficial. Dichos espacios de deliberación han permitido visibilizar la diversidad de posturas dentro de la región, donde, en términos gene-

rales, prevalece un énfasis en la necesidad de fortalecer los mecanismos de prevención y alerta temprana como pilares fundamentales de la protección de poblaciones en riesgo. Esta visión preventiva está en plena consonancia con el espíritu del principio de R2P (Genser, 2022).

No obstante, no todos los Estados comparten esta perspectiva favorable. Algunos países de la región se han mostrado abiertamente críticos, manifestando reservas en los foros multilaterales y cuestionando tanto la legitimidad como la viabilidad práctica de la R2P. Estas voces disidentes revelan que, aunque el principio se ha consolidado como parte del debate regional, persisten tensiones sobre su interpretación y aplicación, especialmente en lo relativo a la soberanía y la intervención internacional (Genser, 2022).

El panorama mixto de apoyo y oposición confirma que la R2P continúa siendo un tema vivo en la agenda hemisférica. Este contexto ofrece un terreno fértil para el análisis y la identificación de buenas prácticas, particularmente en torno a los mecanismos preventivos y las estrategias de cooperación multilateral. Así, la OEA y sus Estados Miembros tienen la oportunidad de avanzar en el desarrollo de capacidades institucionales que fortalezcan la prevención de atrocidades masivas, a la vez que mantienen un diálogo inclusivo que permita atender las preocupaciones legítimas de quienes se muestran escépticos frente al principio (Genser, 2022).

A nivel regional, el apoyo hacia la R2P se ha materializado a través de la participación en iniciativas multilaterales como el Grupo de Amigos de la R2P, la Red Global de Puntos Focales y la Red Latinoamericana para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas. Todas estas instancias han servido como plataformas de cooperación, intercambio de experiencias y generación de compromisos concretos

orientados a reforzar la prevención. La pertenencia de varios Estados del hemisferio a estas redes demuestra una voluntad política sostenida para articular respuestas más efectivas a las amenazas de crímenes atroces (Genser, 2022).

A manera de conclusión, se puede determinar que la Comunidad Internacional ha reconocido y aceptado a la responsabilidad de proteger como un instrumento para evitar o detener el cometimiento de atrocidades masivas en el mundo. Desde su creación en la década de los 90 hasta su aplicación práctica en Libia, el concepto ha evolucionado y ha demostrado su importancia en el sistema de seguridad colectiva internacional. En la actualidad, después de los casos de Libia y Costa de Marfil, la responsabilidad de proteger se constituye como el producto del consenso de la Comunidad Internacional de proteger a la humanidad y del rechazo absoluto a los hechos atroces ocurridos en las últimas décadas. Así, la R2P se erige como un paradigma en construcción: una norma emergente que, pese a sus limitaciones operativas y selectividad en la práctica, conserva un valor fundamental para cuestionar las fronteras de la indiferencia internacional y proyectar nuevas formas de concebir la soberanía en un mundo atravesado por conflictos y violencias transnacionales.

Capítulo 2: Seguridad humana: la lucha contra amenazas globales

A pesar de su antigüedad, el concepto de seguridad no ha podido ser definido de forma objetiva. En las relaciones internacionales, la idea de seguridad ha sido entendida como la protección en contra de cualquier amenaza contra la unidad social, política o jurídica de la comunidad internacional, por lo que los Estados son el centro de las amenazas y de la necesidad de seguridad (Carrera y Villacreses, 2021).

Ahora, el concepto de seguridad nacional tiene relación con el principio de autoconservación del derecho internacional, que consiste en que los Estados tienen la necesidad de tomar y ejecutar las acciones necesarias para garantizar su subsistencia. Esta es percibida en relación con las necesidades de supervivencia del Estado, por lo que los esfuerzos por garantizarla se reducen a proteger la soberanía y repeler amenazas militares externas (Barrero, Valdés, y Gaitán, 2018). Bajo la opinión de Jorge Gómez (2008):

[La seguridad] ha estado relacionada con lo que Max Weber consideró el monopolio en el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, cuyo propósito era garantizar la seguridad de sus fronteras, ciudadanos y modos de producción con respecto a otros pueblos o naciones, y que se traducía en la idea de Interés Nacional. La seguridad de los Estados dependía y se basaba esencialmente en el mantenimiento del orden y los equilibrios en el sistema internacional". (p. 23)

El concepto de seguridad que ha primado a lo largo de la historia moderna ha sido el de la seguridad unidimensional, emanado de la amenaza de una guerra interestatal. Se comprende, entonces, como un fenómeno asociado de forma exclusiva a los Estados como los únicos agentes y objetos de la seguridad. La comunidad internacional se construyó bajo relaciones exclusivamente interestatales basadas en el poder armado y marcadas por el control político-territorial (Gómez, 2008). Esta concepción se intensificó durante la Guerra Fría, debido a que la polarización generó un equilibrio entre las potencias del mundo. Toda política de seguridad estuvo orientada a armonizar y mantener el equilibrio militar: durante esta época la seguridad se vio comprometida por la amenaza nuclear, siendo el eje central de la seguridad. (Gómez, 2008).

En el mundo globalizado posterior a la finalización de la Guerra Fría y ante la hegemonía de Occidente con Estados Unidos como principal actor, la seguridad del sistema global ya no se sustentaba en el equilibrio bélico entre dos potencias, sino que empezó a depender de la distribución del poder político, militar, económico y elementos de orden transnacional no militares (Gómez, 2008). Estas nuevas amenazas han adoptado a su vez nuevas formas: los conflictos armados no internacionales, limpiezas étnicas, genocidios, desempleo, pobreza, disrupción política, crimen organizado internacional o enfermedades son algunas de las amenazas a la seguridad de los Estados y de sus habitantes en todo el mundo (McFarlane, 2013).

En este contexto surgen los conceptos de seguridad humana y desarrollo sostenible, que pretenden cambiar el paradigma de la seguridad tradicional para enfocar los esfuerzos de los Estados y de la comunidad internacional en hacer frente a estas amenazas. El resultado

de la armonización de estos conceptos con el sistema de seguridad colectiva y los programas de desarrollo de Naciones Unidas es la creación de una agenda internacional orientada a enfrentar amenazas globales en contra de la seguridad humana (Madrueno-Aguilar, 2016).

Para efectos de esta sección, se abordará la perspectiva de la seguridad humana en relación con el deber de garantizarla por parte de los gobernantes, soberanos o Estados, su evolución desde las primeras nociones de seguridad hasta la creación del Estado-nación, la creación de Naciones Unidas y la adopción de los conceptos de seguridad humana y desarrollo sostenible. Todo esto en conjunto con los esfuerzos para luchar contra los efectos de las amenazas transnacionales como nuevos retos para la seguridad.

2.1 Hacia la creación del Estado-nación y la noción de seguridad nacional

El concepto de seguridad ha sido de vital importancia desde las primeras organizaciones humanas, en especial debido a la relación que existía entre el deber de otorgar responsabilidad de los gobernantes con sus súbditos. A pesar de que el concepto de Estado, tal y como es comprendido en la actualidad, no existió hasta el siglo XVII, en las primeras ciudades-Estado en Grecia, las “polis”, eran las encargadas de mantener el orden, y como consecuencia, de mantener el monopolio del uso de la fuerza. Por ejemplo, los atenienses no tenían la necesidad de llevar armas para protegerse, debido a que la polis era la encargada de garantizar la seguridad de sus ciudadanos. De este modo, podían despreocuparse de su seguridad y dedicar su tiempo a actividades más productivas (MacFarlane y Khong, 2006).

El Imperio Romano no se quedó atrás y dentro de su organización se expidieron normas como *la lex regia*, que transfería toda la autoridad del pueblo romano al emperador y establecía un cierto grado de responsabilidad al soberano de cuidar a sus súbditos (Lee, 2016). En el mismo sentido, durante el feudalismo medieval, caracterizado por ser una sociedad altamente jerarquizada, militarizada y fragmentada, Santo Tomás de Aquino teorizó que la naturaleza del Estado y de todo gobernante es establecer una vida buena para sus súbditos: condiciones para que los individuos puedan mejorarse a sí mismos, por lo que las organizaciones políticas son instrumentales para asegurar a los seres humanos y sus necesidades básicas (MacFarlane y Khong, 2006).

Esta idea, finalmente, se reflejó en la forma en la que las monarquías absolutistas manejaron el poder y la cuestión de la seguridad en relación con sus súbditos. El mejor ejemplo es la expedición de la Carta Magna en 1215, que afirmó que la autoridad del monarca es condicional, dependiendo de su capacidad de cumplir sus obligaciones con sus súbditos. Estas obligaciones no solo consistieron en otorgar seguridad física a cada miembro de la población, pues también se estableció el acceso a recursos como comida, madera, agua e incluso medicinas (Tan, 2020).

Los contractualistas afirmaron que los ciudadanos entregaban parte de su libertad y sus derechos para entregarle al Estado el monopolio de la fuerza, al que le correspondía garantizar la seguridad de cada uno de los individuos, con la finalidad de permitir la convivencia pacífica. Incluso la forma absolutista del contractualismo de Thomas Hobbes sostenía que, si los Estados eran incapaces de proteger a la población civil, su soberanía se vería reducida. Como resaltan MacFarlane y Khong (2006), “incluso en su forma más extrema, el absolutismo

dejó algunos espacios para la consideración de los derechos distintos a los del soberano, vinculados de manera fundamental a la seguridad del individuo” (p. 40).

Con la creación del Estado-nación y del sistema internacional de Estados fundado en el principio de soberanía, se fortaleció la idea de que corresponde a los Estados garantizar la seguridad de los ciudadanos. Sin embargo, las exigencias de seguridad de los ciudadanos se redujeron a las necesidades de seguridad del Estado, por lo que la única cuestión que requería suficiente atención era garantizar su supervivencia mediante la eliminación de amenazas externas (Al, 2018). La seguridad se entendió a través de narrativas como la pertenencia a un territorio, a comunidades políticas definidas y el nacionalismo como instrumento de seguridad. El reconocer como amenazas a la seguridad exclusivamente a amenazas externas en contra del Estado, invisibiliza las necesidades de los individuos. En palabras de Nolutshungu, citado por Al: “los Estados, presidiendo sobre sociedades diversas y desiguales, no son siempre representantes o responsables de todas las secciones de la población, ni los intereses (de seguridad) del Estado son congruentes con los intereses populares” (2018, p. 60).

En el siglo XX, la Liga de las Naciones se constituyó como el primer mecanismo de seguridad colectiva internacional, encargado de promover la paz y presentar soluciones alternativas a la fuerza armada para la resolución de conflictos. La concepción de seguridad adoptada por esta organización estaba orientada a la prevención de conflictos armados y no a la protección de individuos (MacFarlane y Khong, 2006).

La seguridad nacional se mantuvo como el paradigma de seguridad durante gran parte del siglo XX. El concepto alcanzó su máxima

difusión e incorporación en los sistemas de seguridad durante la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética. En ese contexto, surge la Doctrina de la Seguridad Nacional en Estados Unidos, que se construyó como la sistematización de las distintas esferas de la política, la acción militar, económica e ideológica. Esta política se ejecutó en el contexto de la Guerra Fría con la finalidad de expandir la democracia liberal como modelo político y al capitalismo como modelo económico en todo el mundo, mientras se pretendía frenar el avance del comunismo (Velásquez, 2002).

Esta doctrina se asentó en dos postulados: la bipolaridad, que consistía en la división del mundo en dos grandes fuerzas opuestas y en la existencia de una guerra permanente entre occidente y oriente. Esta guerra tenía un sentido global, total, indivisible y permanente, puesto que la amenaza del comunismo podría filtrarse de cualquier forma en los sistemas políticos, económicos y sociales de cualquier país de occidente (Velásquez, 2002).

En ese contexto, los sistemas de seguridad de Estados Unidos y de la Unión Soviética estaban listos para repeler cualquier acción armada de su contraparte con la máxima cantidad de armamento nuclear a su alcance, estrategia que se denominó “disuasión a través de la destrucción mutua asegurada” o MAD, por sus siglas en inglés. Esta estrategia de seguridad es la radicalización de la noción de seguridad, debido a que, ante el desencadenamiento de un conflicto nuclear, la destrucción de la totalidad de las capacidades militares propias y del oponente se encuentran aseguradas (Parrington, 1997). Bajo esta noción, la necesidad de repeler una acción militar extranjera justifica la destrucción masiva de la población civil de los Estados beligerantes. El miedo al escenario MAD era lo único que impedía que las potencias nucleares utilizaran sus armas. Sin embargo, estas se encontraban

siempre listas para ser utilizadas por cualquiera de los dos bandos. No llegó a suceder, pero fue una posibilidad cotidiana durante aproximadamente cuarenta años⁷ (Hobsbawn en Domínguez, 2016).

Con la caída del muro de Berlín y la desarticulación de la Unión Soviética, la Guerra Fría y la amenaza de una guerra nuclear inminente llegaron a su fin. Sin embargo, este hecho permitió la aceleración de la globalización y el restablecimiento de la comunicación, el comercio y la transferencia de información entre Oriente y Occidente. Habermas (citado por Wyatt) establece que el proceso de globalización durante el siglo XX dio paso a nuevos problemas que ya no eran locales, eran globales. Las crisis monetarias, ecológicas, el terrorismo transnacional o el crimen organizado no pueden ser combatidos por los Estados actuando de forma independiente (2019).

En suma, la seguridad ha sido siempre un problema del que se han encargado los gobernantes y los Estados. Desde la creación del Estado-nación, la seguridad fue entendida casi exclusivamente como “seguridad nacional”, de forma que las exigencias de seguridad de los individuos o de los grupos étnicos minoritarios fueron excluidas de las políticas de seguridad de los Estados. Después de la Guerra Fría, con la globalización y nuevos tipos de amenazas a la seguridad, la noción de seguridad nacional se volvió obsoleta, por lo que una redefinición de la seguridad era inminente y necesaria para hacer frente a estas nuevas amenazas (Wyatt, 2019).

⁷ Existe evidencia de que las consecuencias climatológicas de una guerra nuclear serían tan devastadoras que se daría lugar a un “invierno nuclear”, situación que eliminaría muchos recursos esenciales para la supervivencia de la vida en el planeta, lo que implicaría la extinción de la humanidad (Robock, 2010). Incluso con toda esa información, los Estados estaban dispuestos a mantener la estrategia de la destrucción mutua asegurada, mediante la creación de más armamento nuclear y con mayor capacidad destructiva. Incluso en la actualidad, Corea del Norte y China mantienen la estrategia de la Destrucción Mutua Asegurada (Sokolski, 2004).

2.2 La seguridad humana: redefiniendo el concepto

Durante gran parte del siglo XX, la seguridad era un concepto relacionado con la defensa de las fronteras, carreras armamentistas o insurgencia. En la actualidad, los cambios en las relaciones internacionales, en especial debido a la globalización, provocaron que aumente la interdependencia entre Estados, debido a las vulnerabilidades transnacionales, que se convirtieron en problemas para todos los Estados del mundo (Rojas y Álvarez, 2012).

En ese contexto, la perspectiva convencional de la seguridad no era suficiente: las nuevas amenazas a la seguridad de carácter transnacional requieren respuestas colectivas. Con motivo de generar un marco conceptual para la generación de políticas de seguridad con la capacidad de enfrentar estas nuevas amenazas, se crea el concepto de “seguridad humana”, que implica la modificación de la idea clásica de seguridad, enfocada a la seguridad del Estado, a enfocarse en los problemas y necesidades de los seres humanos (Rojas y Álvarez, 2012). Esta se encuentra relacionada con el desarrollo sostenible, debido a que muchas causas de la inseguridad provienen de falta de acceso a oportunidades y recursos. Debido a esto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo propuso el concepto de “seguridad humana” en su reporte anual del año 1993 (Rojas y Álvarez, 2012).

Los reportes de desarrollo humano están basados en el índice de desarrollo humano (IDH), que explora las principales variables para medir el desarrollo en un Estado: la expectativa de vida, la alfabetización y el producto interno bruto per cápita. Bajo esta forma de entender el desarrollo, el paradigma de la seguridad también fue modificado: la falta de recursos básicos, la desigualdad y la falta de

oportunidades contribuye a la creación de condiciones materiales que tienen como consecuencia la generación de inseguridad (MacFarlane y Khong, 2006).

El concepto de desarrollo sostenible propuesto por el PNUD amplía la visión tradicional del desarrollo, que se centraba en el Producto Interno Bruto, al incorporar variables como longevidad, educación y riqueza real de las personas. Este enfoque se basa en cuatro pilares clave: equidad, sostenibilidad, productividad y empoderamiento (ul Haq, 1995). La equidad busca garantizar igualdad de oportunidades para todos, lo que requiere reformas en los sistemas legales y en las políticas públicas discriminatorias (Saba, 2019). La sostenibilidad implica la conservación responsable de recursos para garantizar un nivel de vida similar para todas las generaciones, basándose en la responsabilidad intergeneracional (ul Haq, 1995). La productividad, como parte del desarrollo humano, se enfoca en mejorar el entorno macroeconómico, ampliando las libertades y garantizando el acceso a oportunidades, lo cual requiere fortalecer la gobernanza, la transparencia y el Estado de Derecho para proteger la seguridad humana (Christoplos y Hilhorst, 2009).

La incidencia del concepto de desarrollo humano en la cuestión de la seguridad internacional fue evidente: los informes de 1991 y 1992 plantearon la idea de que el desarrollo humano tiene una dimensión internacional, debido a que el desarrollo permite la eliminación de amenazas contra la seguridad y, por lo tanto, contribuye a la paz en todo el mundo. Como consecuencia, se estableció la necesidad de invertir una porción del presupuesto orientado a la seguridad en políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de los individuos (MacFarlane y Khong, 2006).

En opinión de MacFarlane y Khong, la seguridad humana es un concepto de aplicación universal, debido a que la seguridad no solo es amenazada por las condiciones de privación, inequidad e inestabilidad al interior de los Estados si no que la globalización de estas amenazas genera que las mismas atenten contra la seguridad internacional, por lo que la protección de la seguridad humana en todos los países del mundo contribuye a la creación de la paz (2006).

De forma casi paralela, el desarrollo de la cuestión de la Seguridad Humana se trató en la Comisión sobre Gobernanza Global, que analizó las diferencias entre las visiones de seguridad del siglo XX y las nuevas preocupaciones en cuanto a la seguridad y la adaptación de la visión de la seguridad nacional a la seguridad humana. Entre las cuestiones que analizaron, se trataron las consecuencias negativas de enfrentar nuevas amenazas con mecanismos tradicionales de seguridad (Commission on Global Governance, 1995).

Medidas como el aumento indiscriminado del presupuesto militar, la restricción de derechos y libertades de los ciudadanos, la proliferación de armas y la violación de derechos humanos son algunas de las consecuencias del uso de estrategias militares pensadas para repeler ataques militares extranjeros en amenazas modernas a la seguridad. Por esta razón, de forma conjunta con el desarrollo del concepto de seguridad humana, deben establecerse estrategias para mantener la seguridad sin irrumpir en los derechos de los individuos (Commission on Global Governance, 1995).

Gracias al desarrollo que el concepto recibió a inicios de la década de los 90, en el informe del año 1994 se realizó el avance más importante hasta el momento en cuando a seguridad humana, donde esta se definió de la siguiente forma:

La seguridad significa estar libres de las constantes amenazas del hambre, la enfermedad, el delito y la represión. También significa protección contra perturbaciones repentinas y perjudiciales en la pauta de nuestras vidas cotidianas, ya sea en relación con nuestros hogares, nuestros empleos, nuestras comunidades o nuestro medio ambiente. (PNUD, 1994)

El informe establece dos componentes de la seguridad humana: la libertad respecto del miedo y la libertad respecto de la necesidad. A pesar de que estos conceptos fueron reconocidos desde los inicios de las Naciones Unidas⁸, el informe de desarrollo humano los retoma y los dota de un nuevo sentido: la libertad respecto del miedo se entendió como la necesidad de otorgar protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, y la libertad respecto de la necesidad se desarrolló como la protección ante amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión (PNUD, 1994).

En el informe se menciona que el desarrollo no solo puede ser entendido como crecimiento económico, también debe entenderse como la capacidad de distribuir los beneficios del desarrollo económico, regenerar el medio ambiente, la autonomía de las personas y permite favorecer a los seres humanos, de forma que la paz duradera sea posible en el mundo. En el reporte se desarrollan siete dimensiones de la seguridad: económica y social, alimentaria, de salud, ambiental, personal, de la comunidad y seguridad política (PNUD, 1994).

⁸ Tanto la idea de la “Libertad respecto del temor” como la idea de la “Libertad respecto de la necesidad” fueron enunciadas en la Conferencia de San Francisco y reconocidas como parte de la lucha para establecer la paz en el mundo (PNUD, 1994).

A pesar de que la lista abarca una gran parte de las amenazas a la seguridad humana, no es definitiva. Los Reportes de Desarrollo nacionales y regionales están orientados a reconocer todo tipo de amenazas que podrían ser analizados bajo la óptica de la seguridad humana. Por ejemplo, existen reportes que, a través de la idea de la seguridad humana, analizan problemas como exclusión social, modernización y cambio climático. En ese sentido, el concepto de seguridad humana puede ser aplicado dependiendo del contexto en el que el Estado o región en cuestión se encuentre (Gomes y Gasper, 2016).

Hay varios elementos que conectan los conceptos de seguridad humana con el de desarrollo humano. Entre estos, tenemos que ambos son contextuales, están orientados a los individuos y a generar respuestas preventivas. Sin embargo, a pesar de que los conceptos están relacionados, no significan lo mismo. El desarrollo sostenible está orientado a analizar las situaciones que impiden o permiten ampliar el rango de elecciones y libertades de los individuos, mientras que la seguridad humana implica asegurar las libertades de forma que los individuos puedan ejercerlas de forma libre y segura, a la vez que sus oportunidades se encuentran protegidas (Gomes y Gasper, 2016).

La mayoría de las naciones del mundo recibieron el concepto y lo aceptaron como nuevo paradigma para comprender la seguridad. En el año 1993, la Asamblea General de Naciones Unidas emitió la resolución A/RES/47/92, en la que convoca a la cumbre mundial para el desarrollo sostenible (Asamblea General de Naciones Unidas, 1993). La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social se llevó a cabo en Copenhague en 1995. El documento final de la cumbre reconoce y desarrolla algunos conceptos mencionados por el PNUD un año atrás.

Entre los conceptos más importantes que se desarrollan, se encuentra la aceptación de que las causas profundas de los conflictos, como la pobreza, el desempleo y la desintegración social, deben ser combatidos a través del desarrollo para generar condiciones dignas de vida para los individuos (MacFarlane y Khong, 2006).

Por otro lado, los Estados se comprometieron a impulsar el desarrollo social, el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, a reconocer dentro de su derecho interno conjuntos de normas que promuevan la igualdad y la equidad de género, la creación de un entorno económico favorable orientado al acceso equitativo a la riqueza, la participación política de la población en programas sociales y económicos, la promoción de la paz internacional, el aumento de la cooperación internacional y el respeto a los derechos humanos (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 1995).

El concepto de seguridad humana y su relación con el desarrollo fueron tratados al interior de Naciones Unidas. El secretario general Boutros Ghali, en el documento *Un programa de paz* del año 1992, reconoció la profunda relación entre seguridad y desarrollo, reafirmando el rol de la comunidad internacional en la construcción de la paz a través de la creación de condiciones de vida favorables para todas las personas, el respeto a los derechos humanos y la justicia social. También añadió que las amenazas a la seguridad trascienden a las amenazas militares, por lo que, para consolidar la paz en el mundo, todas las naciones deben enfocar sus esfuerzos, detectar y combatir las amenazas a la seguridad humana (Boutros-Ghali, 1992).

La Asamblea General de Naciones Unidas también reconoció la necesidad de tratar la falta de desarrollo como un aspecto fundamental de la prevención de conflictos en su *Declaración y Programa de*

Acción para una Cultura de Paz del año 1998, mediante la recomendación de estrategias en contra de la pobreza, la equidad en el desarrollo y la seguridad alimentaria como elementos fundamentales de la construcción de la paz (Asamblea General de Naciones Unidas, 1999).

Con la finalidad de tratar la prevención como parte de la seguridad humana, se utilizó el análisis realizado por la Comisión Carnegie para la prevención de conflictos en el documento *Prevención de los Conflictos Armados: Reporte del Secretario General* del año 2001, en cuanto se reconoció la importancia de las causas profundas que generan conflictos, como la pobreza y la falta de oportunidades económicas para generar políticas de seguridad con la capacidad de garantizar el bienestar de los ciudadanos. De igual forma, se reafirma el rol de Naciones Unidas en la lucha contra las causas del conflicto, recomendando el fortalecimiento de la cooperación entre Estados y entre organismos de Naciones Unidas (Annan, 2001).

De este modo, la seguridad y el desarrollo humanos son valores universales que derivan de la dignidad humana. La aplicación conjunta de los conceptos de desarrollo y seguridad permiten la construcción de una sociedad pacífica. Para garantizar la seguridad es indispensable reducir las situaciones que generan variabilidad en las condiciones de vida de los seres humanos, como la desigualdad, la pobreza o la falta de acceso a recursos, mientras que se promueven políticas encaminadas a ampliar y garantizar las libertades individuales.

La forma en que estos conceptos se interpretaron y aplicaron es variada. Muchos países incorporaron la seguridad humana en sus políticas exteriores y tomaron un rol de liderazgo con respecto a su aplicación en el mundo. Canadá fue uno de los primeros países en incorporar y promover de forma integral a la seguridad humana. Sin em-

bargo, con el tiempo decidió enfocarse en la perspectiva de la “libertad contra el temor”. Bajo esta perspectiva, el gobierno canadiense enfocó sus esfuerzos en la protección de la seguridad física de los individuos, la promoción de los derechos y el desarrollo humano (DFAIT, 1999).

Los avances más importantes relativos a seguridad humana promovidos por el gobierno de Canadá fueron la Convención de Ottawa para la prohibición del uso de minas antipersonales y la creación de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal, que dio origen a la responsabilidad de proteger como un mecanismo para la protección de poblaciones humanas del cometimiento de atrocidades masivas (Citizen’s Network For Peace Reconciliation and Human Security, 2016).

Con el apoyo de los gobiernos de Noruega, Austria y Canadá se fundó la organización *Human Security Network*, que tiene la misión de definir políticas concretas en relación con la seguridad humana a través de la cooperación entre Estados. Dentro de su agenda, se encuentra la universalización de la Convención de Ottawa contra las minas antipersonales, el fortalecimiento de la Corte Penal Internacional, la protección de niños en conflictos armados, el control de armas ligeras, la lucha contra la delincuencia organizada internacional y el respeto por el derecho internacional (Austrian Embassy Washington, s.f).

Por otro lado, el gobierno japonés adoptó la seguridad humana como parte de su política exterior. A diferencia de Canadá, adoptó una visión más amplia de la seguridad, orientando sus esfuerzos a la protección de su dimensión económica, a través del desarrollo y la garantía de derechos humanos. La educación, la equidad, la igualdad de género y el desarrollo sustentable fueron las principales bases en las que se fundamentó la política de seguridad japonesa (MacFarlane y Khong, 2006).

Como parte de esta agenda, el secretario general Kofi Annan, junto con Amartya Sen y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados Sadako Ogata, formaron la Comisión Internacional sobre la Seguridad Humana o CSH, que, a diferencia del acercamiento a la cuestión de la seguridad tomada por la Comisión sobre Intervención y Soberanía Estatal de Canadá, se enfocó en la necesidad de abordar la falta de recursos básicos, oportunidades y derechos, y su relación con la violencia y los conflictos (MacFarlane y Khong, 2006).

La CSH concluyó que la seguridad humana es un concepto que, aunque amplio, debe abordarse de forma integral, incorporando las visiones de la libertad contra el temor y de la libertad contra la miseria, complementando los esfuerzos por proteger a la población civil, garantizando derechos humanos y el desarrollo sostenible. Por otro lado, remarcó la participación de la población y el rol que adquiere la seguridad humana como herramienta para ampliar la libertad de los individuos y la capacidad de empoderarlos (CSH, 2003).

Una de las conclusiones más importantes de la CSH fue el énfasis en la protección de personas que se encuentran en conflictos violentos. Se reconocen los avances en materia de protección a civiles en conflictos armados, por ejemplo, a través de mecanismos de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas o a través de la asistencia humanitaria prestada por la Cruz Roja Internacional (CSH, 2003).

También se analizó el rol de los Estados y de la comunidad internacional cuando en el contexto de un conflicto, un Estado pierde la capacidad de garantizar la seguridad al interior de su territorio. En esta circunstancia, las amenazas a la seguridad se intensifican y dan lugar a otras amenazas como el terrorismo, el crimen organizado o el tráfico de personas. En ese sentido, la CSH recomienda la construc-

ción de sistemas de seguridad humana con la capacidad de garantizar la supervivencia de los civiles durante los conflictos, además de crear condiciones para que no se generen nuevos conflictos a partir de las deficiencias de seguridad interna de los Estados (CSH, 2003).

Por otro lado, en la Organización de Estados Americanos el concepto de seguridad humana tuvo acogida, aunque se desarrolló e implementó con la finalidad de generar políticas de seguridad enfocadas a atacar a amenazas regionales. En 2002, se realizó la Conferencia de Bridgetown, con representantes de las naciones que forman parte de la Organización de Estados Americanos. En esta conferencia se utilizó por primera vez el término “seguridad multidimensional”, que consiste en el reconocimiento de una variedad de amenazas, entre las que se encuentran las que afectan a la seguridad humana, como el hambre, la pobreza y la falta de acceso a oportunidades; además de reconocer amenazas que afectan específicamente a los Estados americanos, como la delincuencia organizada transnacional, amenazas cibernéticas, el lavado de activos, vulnerabilidades ambientales, amenazas a la soberanía, la independencia y al mantenimiento de la democracia (Barrero, Valdés y Gaitán, 2018).

En 2003 se realizó la Conferencia especial de Seguridad, donde el concepto se adoptó oficialmente. Los Estados americanos concluyeron que la cuestión de la seguridad es de alcance multidimensional e incluye las amenazas antes mencionadas. Entre los compromisos que se adoptaron para garantizar la seguridad en el hemisferio, se encuentra la garantía de la democracia representativa como condición indispensable para la paz en todo el hemisferio, el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, la subordinación de todo poder estatal a un marco constitucional, el respeto al Estado de Derecho, el

reconocer al ser humano como el centro de toda política de seguridad, la justicia social, el desarrollo humano y la inclusión de minorías sociales en la generación de políticas (Barrero, Valdés y Gaitán, 2018).

El reconocimiento de la seguridad multidimensional permite la generación de políticas adecuadas para hacer frente a amenazas poco convencionales y facilita que las respuestas se realicen mediante la cooperación entre naciones, lo que genera las condiciones para la construcción de una arquitectura de seguridad hemisférica.

2.3 La seguridad humana como paradigma en la lucha contra nuevas amenazas globales

Desde la adopción del concepto de seguridad humana en 1994, este ha gozado de mayor reconocimiento y desarrollo. Uno de los documentos que presentan mayor información para la construcción de un sistema de seguridad colectivo basado en la seguridad humana es el informe llamado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, emitido por el Grupo de Alto Nivel, que marcó los pasos para la incorporación del concepto de seguridad humana en todo el mundo y la creación de un sistema de seguridad colectivo basado en la protección de seres humanos; además de reconocer amenazas específicas y generar recomendaciones para hacer frente a lo que el grupo nombró como “las mayores amenazas a la seguridad mundial en el siglo XXI” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2004).

Los grupos de amenazas descritos en el reporte son los siguientes (Asamblea General de Naciones Unidas, 2004, p 12):

1. Guerras entre Estados;
2. La violencia dentro del Estado, con guerras civiles, abusos a gran escala de los derechos humanos y genocidio;
3. La pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medio ambiente;
4. Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas;
5. El terrorismo
6. La delincuencia transnacional organizada.

El Grupo de Alto Nivel recomienda adoptar el paradigma de seguridad humana, mediante la implementación de normas y políticas encaminadas a combatir la pobreza, la desigualdad y a garantizar los derechos humanos. El reporte hace referencia a amenazas transnacionales y sus efectos, que representan una amenaza constante en contra de la seguridad de la población civil. Ante estas amenazas, el Grupo considera que la creación de seguridades nacionales e internacionales basadas en la prevención, la alerta temprana y el uso de los mecanismos de seguridad colectiva, son indispensables. (Asamblea General de Naciones Unidas, 2004).

En la Asamblea General de Naciones Unidas, en la Cumbre Mundial del año 2005, se reconoció que todos los individuos, en particular la población vulnerable, debe tener la “libertad con respecto de la necesidad y con respecto del miedo”, con igualdad de oportunidades para disfrutar sus derechos y desarrollar su potencial humano (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005). Con el reconocimiento expreso de la comunidad internacional del nuevo concepto de se-

guridad humana, Naciones Unidas lo terminó de desarrollar ampliamente, incorporando nuevas perspectivas, nuevas amenazas y posibles mecanismos para la protección de la seguridad y el desarrollo en el mundo.

El secretario general emitió el informe “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, que analizó las nuevas amenazas a la seguridad, los retos que enfrenta Naciones Unidas y la necesidad de establecer y mejorar los mecanismos preventivos y de seguridad colectiva. En este informe, con la finalidad de alcanzar los objetivos del milenio para el año 2015, el concepto de seguridad humana y su aplicación efectiva fueron fundamentales (Annan, 2005).

Los conceptos de libertad con respecto al miedo y la miseria se amplían y reconocen nuevas amenazas, como la necesidad de iniciar una acción global para la adopción de una visión universal de desarrollo, que permita la protección y ampliación de los derechos de todas las personas, mientras se conserva el ambiente y los recursos se utilizan de forma responsable. También se reconoce la amenaza que representa el terrorismo, las armas biológicas y nucleares y la delincuencia organizada transnacional (Annan, 2005).

Por otro lado, en este informe se incorpora el tercer pilar de la seguridad humana: la libertad para vivir en dignidad, que reconoce la necesidad de crear condiciones que permitan el establecimiento de un Estado de Derecho, la primacía de los derechos humanos y la creación de sistemas democráticos que admitan la participación de todos los ciudadanos en las decisiones públicas (Annan, 2005).

Bajo esta perspectiva, el secretario general solicita a las naciones del mundo el fortalecimiento de su compromiso con la dignidad humana mediante el reconocimiento del principio de la responsabilidad de proteger, como base para la construcción de sistemas de seguridad colectiva con la capacidad de proteger a la población civil del cometimiento de atrocidades masivas (Annan, 2005). De esta forma, las amenazas globales a la seguridad dependen de la coordinación y cooperación de los Estados del mundo, que dependen a su vez del reconocimiento del valor del desarrollo, la construcción de sistemas democráticos y la protección de derechos humanos. Sin embargo, en el año 2008 ocurrió una de las mayores crisis económicas de la historia, con la caída de varios mercados financieros en el mundo. Una amenaza global que no había sido considerada aún (Moon, 2010).

La crisis financiera y económica mundial puso en peligro los medios de vida de millones de personas, redujo los niveles de empleo e impidió el comercio de bienes y servicios. Como consecuencia, aumentó la inseguridad alimentaria, sanitaria y ambiental. Esta crisis coincidió con la pandemia de la gripe por el virus AH1N1, que demostró la incapacidad de la comunidad internacional para afrontar pandemias globales, además de los efectos transnacionales de tener sistemas de salud ineficientes (Moon, 2010).

En ese sentido, las amenazas en el mundo globalizado se encuentran interconectadas y generan riesgos cada vez más complejos para todo el mundo. El informe establece la necesidad de ampliar el paradigma de la seguridad, además de construir condiciones para contener las amenazas y cooperar entre naciones para enfrentar sus consecuencias (Moon, 2010).

La Asamblea General emitió la resolución 66/290, llamada “Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”, en la que se reconoce el valor de la seguridad humana como un enfoque con la capacidad de responder ante las nuevas dificultades que afectan a la supervivencia de las personas, identificando el hecho de que, después de años de deliberación, se llegó a un consenso en cuanto al significado de la seguridad humana. La Asamblea solicitó al secretario general que emitiera un informe sobre la aplicación y desarrollo de la seguridad humana (Asamblea General de Naciones Unidas, 2012).

El informe en cuestión analiza las condiciones bajo las que la comunidad internacional ha llegado a un acuerdo sobre el significado de la seguridad humana. El consenso internacional sobre su significado ha evolucionado desde la primera vez que el concepto fue utilizado y abarca nuevas amenazas a la seguridad. Los elementos del informe del secretario general y los elementos inicialmente determinados en el informe del desarrollo humano de 1994 se encuentran descritos en la siguiente tabla:

Tabla N° 1:
Elementos de la seguridad humana

<p>Elementos de la seguridad humana según el documento “Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre seguridad humana”</p>	<p>Elementos de la seguridad humana según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD del año 1994</p>
<p>El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano.</p>	<p>Libertad del temor y libertad de la miseria. Existen siete dimensiones de la seguridad humana: económica, de salud, personal, política, alimentaria, ambiental y comunitaria. Esta lista de dimensiones es referencial y no definitiva.</p>
<p>La seguridad humana exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades.</p>	<p>La seguridad humana requiere que se enfoquen los esfuerzos en las personas.</p>

<p>La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.</p>	<p>La seguridad humana está relacionada con el desarrollo humano: el progreso económico y social está desarrollado con la seguridad.</p>
<p>El concepto de seguridad humana es distinto de la responsabilidad de proteger y su aplicación.</p>	<p>El concepto de la responsabilidad de proteger aún no había sido creado.</p>
<p>La seguridad humana no entraña la amenaza o el uso de la fuerza ni medidas coercitivas. La seguridad humana no sustituye a la seguridad del Estado.</p>	<p>El concepto de seguridad humana está pensado para ampliar las amenazas que son responsabilidad del Estado. La seguridad territorial no abarca todas las amenazas contra los individuos. La seguridad humana es un concepto encaminado a reformar el paradigma de la seguridad.</p>
<p>La seguridad humana se basa en la implicación nacional. Puesto que las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de la seguridad humana varían considerablemente entre los países y dentro de ellos, así como en diferentes momentos, la seguridad humana refuerza las soluciones nacionales compatibles con la realidad local.</p>	<p>La seguridad humana está enfocada a ampliar la gama de amenazas que atacan a las sociedades del mundo. Su aplicación implica el reconocimiento de nuevos tipos de amenazas en el contexto local, regional y global.</p>

<p>Siguen recayendo en los gobiernos la función y la responsabilidad primordiales de asegurar la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. La función de la comunidad internacional es complementar la labor de los gobiernos y brindarles el apoyo necesario cuando lo soliciten, para fortalecer su capacidad de responder a las amenazas actuales e incipientes. La seguridad humana exige una mayor colaboración y asociación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales y la sociedad civil.</p>	<p>La función de proteger la seguridad humana de las poblaciones corresponde a los Estados. Con la creación del concepto de seguridad humana, se propuso la creación de un fondo global para la seguridad humana, que pretendía financiarse a través de la disminución del presupuesto militar de los países del mundo. Se propuso la donación del 20% del presupuesto de los países desarrollados y del 10% de los países en desarrollo. Esta propuesta no recibió el apoyo de la comunidad internacional, por lo que se reevaluó su rol en la promoción y protección de la seguridad humana.</p>
<p>La seguridad humana se debe hacer efectiva respetando los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, incluidos el pleno respeto de la soberanía de los Estados, la integridad territorial y la no injerencia en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados. La seguridad humana no entraña nuevas obligaciones jurídicas para los Estados.</p>	<p>La adopción de la seguridad humana se basa, bajo la opinión del PNUD, en una obligación moral de proteger a la humanidad. No se establecen obligaciones jurídicas para los Estados.</p>

Fuente: (Moon, 2013), (PNUD, 1994) Elaboración propia.

En ese sentido, el consenso internacional en cuanto al concepto de la seguridad humana se encuentra alcanzado y contiene elementos como el desarrollo, la democracia, los derechos humanos, su aplicación en estrategias de seguridad nacionales e internacionales y el respeto a los principios consagrados en la Carta de Naciones Unidas. Esto permite que el concepto sea aplicado en los mecanismos nacionales de seguridad, por organizaciones regionales y por Naciones Unidas o el Comité Internacional de la Cruz Roja como actores de alcance global (Ban, 2013).

Al interior de los Estados, la seguridad humana se constituye como una herramienta indispensable para la planificación de la seguridad, a través del combate de las desigualdades, mecanismos preventivos, políticas centradas en las personas, la participación democrática en las decisiones públicas y la protección de derechos humanos (Moon, 2013).

A nivel regional, las organizaciones conocen el contexto específico en el que se encuentran, sus necesidades y las amenazas a la seguridad, por lo que son aliadas indispensables en la consecución de los objetivos de la seguridad humana. La creación de mecanismos y alternativas en organismos regionales permite que las necesidades de la población sean atendidas de forma adecuada (Moon, 2013).

En cuanto al alcance global del concepto, la seguridad humana garantiza que la comunidad internacional no responda de manera fragmentada a los problemas globales, permitiendo crear políticas efectivas y específicas que garanticen la supervivencia de la población civil. En el caso de Naciones Unidas, el Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana ha iniciado más de doscientos proyectos en ochenta y cinco países, con la finalidad de atacar las necesidades y vulnerabili-

dades que dificultan la vida de las personas (Moon, 2013).

A partir del año 2015, se plantearon los objetivos para el 2030 a través de la Agenda de Desarrollo Sostenible. Los objetivos de la agenda de la seguridad humana están contenidos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En concreto, en el objetivo 16, que consiste en crear sociedades pacíficas e inclusivas. En ese sentido, la seguridad humana es parte de la agenda para los próximos años, por lo que su incorporación a las políticas de seguridad es indispensable para hacer frente a amenazas globales (Zeigermann, 2020).

2.4 La aplicación de la noción de seguridad nacional en contra de amenazas transnacionales

A pesar de los grandes avances en materia de seguridad humana y seguridad multidimensional, y aun con el compromiso de la comunidad internacional y de organizaciones regionales en aplicarlos, la vigencia de estos conceptos se puso en riesgo. Esto sucedió como consecuencia del mayor atentado terrorista en la historia del mundo occidental: el ataque a las World Trade Center del 11 de septiembre de 2001.

Después del atentado, la política de seguridad estadounidense, reflejada en la aprobación de la “ley patriota” y en la guerra contra el terrorismo, debilitó los acercamientos del país y sus aliados al concepto de la seguridad humana. Una vez más, la exacerbación de la seguridad nacional resultó en aumento en la inversión militar y la adopción de una política exterior orientada a la protección de las fronteras y en repeler ataques extranjeros (Leffler, 2017).

La estrategia de seguridad adoptada por la administración Bush fue la más radical desde la finalización de la Guerra Fría. La Resolución sobre la Autorización del uso de la Fuerza Militar (AUMF, por sus siglas en inglés) autorizó la utilización de todas las medidas coercitivas necesarias y apropiadas en contra de aquellos que planificaron, autorizaron y cometieron los atentados del 11 de septiembre de 2001 (Congreso de los Estados Unidos de América, 2001). Los Estados Unidos se enfocaron en tomar acciones unilaterales para preservar su hegemonía global, incluso tomando acciones preventivas para evitar que los riesgos evolucionen en ataques en contra de la seguridad nacional estadounidense (Leffler, 2017).

La ley Patriota o *USA Patriot Act* del año 2001 fue creada en este contexto, con la finalidad de impedir y castigar actos terroristas en los Estados Unidos y alrededor del mundo. Entre los temas que trata la ley, se encuentran el fortalecimiento de la vigilancia y la seguridad doméstica contra el terrorismo; el endurecimiento de leyes penales contra el terrorismo; la protección de la infraestructura crítica y la prohibición del financiamiento del terrorismo. La ley mejoró el sistema de vigilancia de las agencias de Estados Unidos, además de mejorar la capacidad de ejecutar la ley en contra de miembros de organizaciones terroristas (Ronczkowski, 2017).

En el contexto de la guerra contra el terrorismo, se iniciaron dos grandes guerras en Irak y Afganistán, acciones militares en Pakistán, Somalia, Filipinas y Georgia, además de crear y expandir bases militares en todo el mundo. Estas estrategias se ejecutaron a través de la expansión del presupuesto militar, en agencias de seguridad domésticas y en el sistema legal (Managhan, 2020).

Bajo la opinión de Aradau y Van Munster (2008), citados por

Managhan, (2020), la guerra contra el terrorismo tiene sentido si se observa desde la óptica de la “guerra precautoria”, se ejecutó para evitar una catástrofe que no podía ser prevista en ninguna circunstancia. En ese contexto, surgió un marco gubernamental basado en la idea de “riesgo cero”, por lo que cualquier actividad que permitiera prevenir catástrofes potenciales se encontraba justificada.

Este cambio de paradigma en la seguridad estadounidense tuvo consecuencias en la política exterior: los miembros de la OTAN, en base al artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte⁹, se vieron obligados a seguir a Estados Unidos en las campañas militares fundamentadas en “la guerra contra el terrorismo”¹⁰, por lo que la inversión en armamento y el despliegue de fuerzas en Irak y Afganistán implicó que la política de seguridad se basara en las campañas militares de ultramar y no en la promoción de la seguridad humana (MacFarlane y Khong, 2006).

La política de seguridad de los Estados Unidos se basó en la legítima defensa preventiva, que consiste en que, ante la amenaza de un ataque, los Estados Unidos tienen el derecho de reprimir la amenaza para impedir que se materialice en un daño real en contra del país. Esta forma de entender la legítima defensa ha sido ampliamente cuestionada por el derecho internacional y es incompatible con los requisitos que plantea la Carta de Naciones Unidas para el uso de la legítima defensa (Chopo, 2007).

⁹ El artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, tratado constitutivo de la OTAN, establece que en un ataque armado contra uno o más de los miembros de la organización, cada uno de sus miembros, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, está obligado a ayudar a las partes atacadas (Tratado del Atlántico Norte, 1949, art. 5).

¹⁰ Durante la administración Bush se iniciaron las guerras de Afganistán e Irak, con el argumento de la legítima defensa preventiva en el marco de la guerra contra el terrorismo.

A pesar de llevar a cabo esta estrategia, existieron intentos de aplicar la lógica de la seguridad humana a la estrategia de seguridad de Estados Unidos. Entre estos esfuerzos se reconoció el valor de la pobreza, la falta de oportunidades y de esperanza como causas del terrorismo. De acuerdo con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, (USAID, por sus siglas en inglés), las oportunidades económicas, la educación y la generación de empleo mitiga el desencadenamiento de conflictos (USAID, 2003).

Pese al intento de mantener a la seguridad humana como paradigma de la seguridad internacional, la inconsistencia en la estrategia de seguridad estadounidense tuvo consecuencias negativas para la vigencia del concepto en el mundo. No solo provocó violaciones a libertades, a derechos humanos e inició dos conflictos armados internacionales, sino que también desincentivó la aplicación de la seguridad humana en el mundo, como en el caso de Canadá, que abandonó su agenda para la promoción de la seguridad humana poco después de apoyar a Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo (MacFarlane y Khong, 2006).

La Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson, determinó a través de un comunicado a esta entidad que parte de la política de seguridad nacional estadounidense, reflejada en leyes migratorias restrictivas y discriminatorias en contra de personas de ascendencia árabe, constituye una violación a los derechos humanos. De igual forma, resaltó violaciones a derechos como la privacidad, la libertad de pensamiento, la presunción de inocencia y la libertad de expresión (Robinson, 2002).

La Alta Comisionada también hizo énfasis en el reconocimiento de la seguridad humana y en que las amenazas en contra de la seguridad provienen de otras fuentes ajenas al terrorismo, por lo que los esfuerzos de los Estados y de la comunidad internacional deben orientarse a atacar las causas profundas de los conflictos y a la garantía de derechos humanos (Robinson, 2002). La radicalización de la seguridad nacional no solo provocó el debilitamiento de los esfuerzos por implementar la seguridad humana, también dio paso a violaciones de derechos civiles a través de escuchas, vigilancia y violaciones a la privacidad (Gorelick y Harwood, 2004) y la violación de derechos humanos en prisiones militares como Guantánamo (Chlopak, 2002).

En el año 2006, el pico de violencia en Iraq y Afganistán se redujo considerablemente, en especial debido al cambio en la estrategia en la lucha contra el terrorismo de Estados Unidos, que pasó de basarse en el uso de la fuerza militar a estrategias de contrainsurgencia con un muy limitado uso de la fuerza y mediante la inclusión de la población civil de los territorios ocupados, con la finalidad de evitar su apoyo a los grupos insurgentes (Gilmore, 2011).

Lo anterior muestra que el uso de la fuerza debe ser reducido de forma considerable para evitar consecuencias negativas en la vida de personas inocentes, además de permitir la incorporación de estrategias fundamentadas en la ampliación de las libertades de los individuos mediante la protección de la seguridad humana: la reducción de la violencia estructural contribuye a evitar situaciones que devienen en insurgencia (Gilmore, 2011).

En ese sentido, a pesar de la existencia de nuevas amenazas a la seguridad, como el caso del terrorismo, las medidas tomadas por Estados Unidos y sus aliados se basaron, esencialmente, en la noción

de seguridad nacional que consistió en el aumento del presupuesto militar y en la confrontación directa, ignorando las causas profundas del conflicto y las consecuencias negativas de la confrontación militar en la vida cotidiana de la población civil, reflejada en el reclutamiento de personal militar, el recorte presupuestario en servicios sociales y el aumento del presupuesto militar.

Tal como advirtió la Comisión sobre Gobernanza Global en el año 1995, el uso de estrategias basadas en la concepción clásica de seguridad no solo podría ser poco efectivo en contra de amenazas transnacionales, también tiene efectos en la seguridad humana y en el desarrollo de las poblaciones afectadas por los conflictos (Commission on Global Governance, 1995).

La creación de mecanismos globales, regionales y nacionales para combatir riesgos que trascienden el escenario de una confrontación militar internacional es indispensable para garantizar condiciones de vida dignas para todos los ciudadanos del mundo. Por otro lado, de la mano de la concepción de seguridad, el concepto de desarrollo humano constituye un gran avance y permite la construcción de sociedades más iguales, con acceso a oportunidades y a recursos básicos para la subsistencia.

En el contexto del continente americano, son varias las amenazas que afectan la vida de los individuos e impiden el ejercicio de sus libertades. La falta de desarrollo y acceso a oportunidades junto a la desigualdad son las mayores exigencias de seguridad en los países de América, en específico aquellos que pertenecen a América Latina. Sin embargo, otras amenazas, como es el caso de la delincuencia organizada internacional, personificada en los cárteles del narcotráfico, se han convertido en las mayores causas de inseguridad en América.

Sus recursos económicos, militares y humanos son superiores a los de la mayoría de los Estados y sus operaciones son difíciles de detectar y combatir.

Los cárteles del narcotráfico, como organizaciones transnacionales, generan amenazas regionales y globales que no pueden ser combatidas a través de medios tradicionales. Estas agrupaciones criminales, por su naturaleza, organización y objetivos, generan amenazas únicas para la seguridad humana, por lo que una confrontación militar directa no solo ha resultado insuficiente, sino que también ha generado el crecimiento del conflicto y su internacionalización. Como se estudiará a continuación, la estructura y actividades de los cárteles del narcotráfico producen amenazas únicas a la seguridad humana, por lo que la generación de estrategias específicas para combatirlas es indispensable para la construcción de la paz y el desarrollo en el continente americano.

Capítulo 3: La responsabilidad de proteger en el tratamiento de la seguridad ecuatoriana respecto a cárteles del narcotráfico

En el contexto explicado anteriormente, las amenazas a la seguridad humana se han convertido en un riesgo para todos los países del mundo. Su carácter transnacional implica que la cooperación y coordinación entre Estados es fundamental para la creación de estrategias encaminadas a reducir estas amenazas e impedir que sus efectos tengan consecuencias graves para los individuos. Una de las mayores amenazas a la seguridad humana en el mundo es la delincuencia organizada internacional.

El concepto de “crimen organizado”, del que se deriva la noción de delincuencia organizada transnacional, fue creado hace aproximadamente un siglo por los Estados Unidos de América, para referirse a las bandas criminales dedicadas a lucrar de actividades como la prostitución o las apuestas. A partir de ese punto, el concepto ha sido utilizado de forma poco específica para definir una gran cantidad de actores criminales y actividades ilegales, por lo que su definición ha sido un reto para los académicos y políticos (Paoli y Vander Beken, 2014).

Se han desarrollado varias formas de definir al crimen organizado con la finalidad de establecer políticas y normativa adecuadas para combatirlo. La comunidad internacional se esforzó por definir y establecer normativa para combatir este tipo de criminalidad, con la adopción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos adicionales. La creación de un cuerpo normativo internacional fue un gran avance

para generar herramientas que permitan el combate a la delincuencia internacional a través de la cooperación entre Estados (Paoli y Vander Beken, 2014).

Durante el último lustro, la situación del crimen organizado en el mundo ha empeorado: según una investigación de Global Initiative Against Transnational Organized Crime, en el año 2018 el 40% de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas demandaba una respuesta de los Estados a la delincuencia internacional organizada y a sus efectos, lo que implica el reconocimiento de la gravedad de este tipo de amenazas en el mundo (Bish, 2019).

México, debido a su cercanía con el principal mercado de narcóticos (Estados Unidos), se ha convertido en uno de los principales fabricantes y distribuidores de sustancias como marihuana y opioides. Desde 1930, época en la que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se constituye como la principal fuerza política en México, el Estado y sus autoridades son relacionadas con los cárteles del narcotráfico (Medel y Thoumi, 2014).

La violencia relacionada al narcotráfico no fue considerable durante casi setenta años, debido a que las autoridades del Estado cooperaban con los cárteles del narcotráfico. No se generaron enfrentamientos entre sí y les permitieron operar con relativa libertad. A partir de la década de los 80, la violencia aumentó, pero en 2006 alcanzó niveles de violencia sin precedentes. En ese momento, el presidente Felipe Calderón anunció una guerra sin tregua contra “las drogas” (Medel y Thoumi, 2014).

El cambio de paradigma en cuanto al tratamiento del narcotráfico por parte del gobierno mexicano provocó un ataque a la industria ilegal y generó una fuerte reacción por parte de los grupos criminales,

lo que derivó en su crecimiento y en la internacionalización de sus operaciones. En ese contexto, la globalización de los mercados ilegales y el avance de las actividades de los cárteles del narcotráfico en todo el continente ha generado que los efectos de sus actividades afecten a varios Estados (Medel y Thoumi, 2014).

El crecimiento exponencial de los cárteles del narcotráfico ha provocado un enfrentamiento a gran escala entre el Estado mexicano y los cárteles más grandes del país: desde el año 2006 han sido asesinadas por motivos relacionados a la “guerra contra el narcotráfico” alrededor de 350.000 personas y más de 72.000 continúan desaparecidas (Pardo y Arredondo, 2021). Las organizaciones más importantes que ejercen actividades en México y Ecuador (a través de sus intermediarios) son el Cártel de Sinaloa y el Cártel Jalisco Nueva Generación. (Dalby, 2021a).

La República del Ecuador, debido a la cercanía con los mayores productores de cocaína del mundo, como es el caso de Colombia y Perú, se ha convertido en un país clave en la cadena de suministro de droga a nivel mundial. Los cárteles del narcotráfico mexicanos usan a Ecuador como un país de tránsito, lavado y refinación. Esto ha tenido consecuencias, como el crecimiento de organizaciones criminales locales que colaboran activamente como intermediarios con los cárteles mexicanos; un aumento de la violencia relacionada con las disputas entre estas organizaciones y la pérdida de poder del Estado para proteger a la población de los efectos de estos delitos (Bargent, 2019).

Por otro lado, debido al aumento de la influencia de grupos criminales transnacionales en Ecuador, el gobierno ha anunciado la creación de políticas de seguridad que tienden a la militarización a través del uso de la figura constitucional del “estado de excepción”, lo

que tiene implicaciones en la protección de derechos humanos y genera obligaciones para el Estado encaminadas a restringir la capacidad de las fuerzas armadas de intervenir en el conflicto contra los grupos criminales.

En ese contexto, la responsabilidad de proteger es una alternativa para la protección de la seguridad humana en el contexto de la lucha contra el crimen organizado internacional y genera dos tipos de responsabilidades para los Estados: la responsabilidad positiva de impedir que los grupos criminales provoquen violaciones a derechos humanos a gran escala y, por otro lado, la de abstenerse de incorporar mecanismos para luchar contra el fenómeno de la delincuencia organizada transnacional fuera del marco del derecho internacional, de forma que la aplicación de estos mecanismos no impliquen el cometimiento de crímenes internacionales.

Para efectos del presente estudio, se analizará el fenómeno de la delincuencia organizada internacional y las respuestas otorgadas por la comunidad internacional, la estructura y actividades ejecutadas por los cárteles mexicanos, sus efectos en la seguridad humana en México y Ecuador y la aplicabilidad de la responsabilidad de proteger como una herramienta para la protección humana de la violencia generada por el crimen organizado internacional, además de analizar los riesgos en su aplicación.

3.1 La delincuencia organizada transnacional: respuestas de la comunidad internacional

Los grupos criminales se dedicaron durante los siglos XIX y XX a beneficiarse de actividades que resultaban rentables en su contexto local o regional, pero gracias a la globalización, la tecnología y la facilidad para transportar personas y mercancías, empezaron a globalizar sus actividades, fenómeno que produjo efectos negativos en todo el mundo. El narcotráfico, el tráfico de seres humanos, el tráfico de armas, la corrupción, el lavado de dinero, entre otras actividades ilegales en la mayoría de los países del mundo, se convirtieron en un problema global (Obokata, 2010).

La delincuencia organizada internacional o DOT es un concepto difícil de definir debido a la constante evolución de los grupos criminales, en específico, de su forma de organización, motivaciones y objetivos (Paoli y Vander Beken, 2014). En el derecho internacional existe una definición general de lo que se considera delincuencia internacional organizada. Sin embargo, esta no analiza las particularidades de cada tipo de organización. Debido a ello, las aproximaciones teóricas al crimen organizado son importantes para entender la forma en la que se estructuran y operan. Algunos autores han intentado definir el fenómeno de la DOT. Existen principalmente dos formas: a través de sus actores, que sistemáticamente ejecutan acciones criminales, y a través de la determinación de las actividades criminales que cometen con la finalidad de adquirir réditos de cualquier tipo (Paoli y Vander Beken, 2014).

El modelo corporativo o, como lo denomina Kleemans (2014), “modelo burocrático”, define a las organizaciones crimina-

les por su capacidad de mantener estructuras jerárquicas altamente centralizadas, con una división clara de tareas, códigos de conducta y sanciones internas y externas. Sin embargo, esta forma de definir a los grupos criminales ha sido criticada por ser simplista y no representar la realidad y las características específicas de grupos modernos (Obokata, 2010). Este tipo de grupos fueron populares durante el siglo XIX e inicios del siglo XX y estaban orientados al “crimen callejero común”, como asaltos, extorsiones o tráfico local de drogas. Las estructuras estrictas y jerarquizadas permiten mantener el control de las operaciones del grupo y sobre sus miembros, además de permitir crear relaciones a largo plazo, con la finalidad de establecer compromisos y garantizar la lealtad de los miembros del grupo (Lo, 2010).

Por otro lado, el modelo de redes o modelo de “empresa ilegal” (Kleemans, 2014) describe a los grupos criminales como combinaciones de grupos relativamente pequeños e informales. La coordinación entre estos grupos está orientada a satisfacer la demanda de bienes y servicios ilegales. Este tipo de grupos se basa en redes de crimen organizado informales con relaciones horizontales (Lo, 2010).

Actualmente, el crimen organizado se ha convertido en un fenómeno esencialmente transnacional. Los grupos criminales organizados transnacionales se crearon con la finalidad de aprovechar las zonas grises provocadas por la prohibición de algunos productos y servicios. Con la globalización, los mercados demandan una variedad de productos que son prohibidos en la mayoría de los países del mundo, lo que provocó la internacionalización de las operaciones de estos grupos (Fijnaut, 2014).

Bajo el criterio de Obokata, la razón por la que la mayoría de las organizaciones criminales modernas se basan en el modelo de redes

se debe a que las estructuras estrictas y jerárquicas no son funcionales para los objetivos que persiguen los grupos organizados transnacionales, ya que es difícil mantener una estructura basada en normas fijas para mantener el control sobre todos los miembros de la organización dispersos en todo el mundo. Por otro lado, un sistema descentralizado de redes que colaboren entre sí, con muy poca jerarquía y basada casi de forma exclusiva en el beneficio económico, permite que las operaciones sean ejecutadas con éxito (2010).

Esta forma de organización tiene muchas ventajas a la hora de ejercer actividades transnacionales: la colaboración entre pequeñas redes de grupos criminales facilita la ejecución y coordinación de delitos en todo el mundo y, si son desmanteladas, pueden reorganizarse con facilidad (Obokata, 2010). Por otro lado, al ser relaciones que no se basan en compromisos duraderos, sino en sociedades ocasionales y con una finalidad específica, las actividades son facilitadas por complejos conjuntos de actores que pueden ser fácilmente reemplazados, lo que garantiza la subsistencia de la organización (Kleemans, 2014).

Con la finalidad de responder ante estas amenazas, en 1994 se llevó a cabo la Conferencia Mundial sobre Delincuencia Organizada Transnacional. El inicio de la promoción de una agenda para combatir este tipo de criminalidad eventualmente dio origen a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional o Convención de Palermo y sus tres protocolos adicionales (Barras, 2014).

En el derecho internacional, la rama del derecho que regula la delincuencia transnacional organizada se denomina Derecho Penal Transnacional (DPT). Esta rama se encuentra compuesta, esencialmente, de la Convención de Palermo y sus protocolos adicionales,

encaminados a la prohibición de todas las formas de delincuencia organizada transnacional. El DPT está orientado a la criminalización de determinadas conductas en la legislación interna de cada país y la creación de mecanismos que permitan la cooperación entre Estados para atacar el fenómeno de la DOT (Obokata, 2010).

La Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional (UNTOC, por sus siglas en inglés) o Convención de Palermo, fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2000. Dentro de este tratado se definió el concepto de grupo delictivo organizado, la naturaleza transnacional de sus actividades y las obligaciones de los Estados en relación con la adopción de medidas efectivas para combatir las amenazas que produce esta forma de criminalidad (UNTOC, 2000).

La Convención de Palermo no define con exactitud el concepto de DOT. Sin embargo, define a los grupos delictivos organizados y determina un catálogo de delitos que estos grupos cometen. Caracteriza a los grupos criminales organizados de la siguiente forma:

Un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. (UNTOC, 2000, art. 2)

También define los delitos que los grupos delictivos cometen, al determinar que por “delito grave” se entenderá “la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave” (UNTOC, 2000, art. 2).

La definición de Delincuencia Internacional Organizada puede deducirse de la definición de grupo estructurado y de los objetivos que estos grupos persiguen a través del cometimiento de delitos graves. Sin embargo, es necesario hacer precisiones en relación con el significado que el Comité *ad-hoc* (Asamblea General de Naciones Unidas, 1999b) y las representaciones de los Estados le dieron a cada uno de estos términos en los trabajos preparatorios de la Convención (Obokata, 2010).

El término “grupos estructurados” no fue entendido exclusivamente como aquellas organizaciones que poseen niveles altos de organización y una jerarquía establecida. La definición incluye, además, a aquellos grupos que no poseen niveles altos de organización ni han definido los roles de cada uno de los miembros del grupo y tampoco garantizan su continuidad en el tiempo (Comité Especial encargado de elaborar una Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000a). Esto implica, bajo el criterio de Obokata, que la definición que otorga la Convención de Palermo es lo suficientemente flexible como aplicarse para grupos basados en el modelo de redes (2010).

En cuanto a la definición de “delito grave”, en las primeras etapas de redacción de la Convención no existió un acuerdo con respecto a la duración de la pena privativa de libertad asignada a este tipo de delitos, debido a las diferentes perspectivas de los Estados sobre la naturaleza y seriedad de un delito, además de la aplicación específica del principio de proporcionalidad de la pena en cada país, lo que dificulta asignar una duración estándar para cada delito (Comité Especial encargado de elaborar una Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000b).

Varios Estados argumentaron que la definición debería basarse en la naturaleza de los actos y no en la duración de las penas asignadas a estos (Obokata, 2010). El penar estos delitos con al menos cuatro años de prisión se consideró como un compromiso de los Estados a penalizar las conductas contenidas en la convención. (Comité Especial encargado de elaborar una Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000b).

Otro elemento importante en la construcción de la convención fue establecer la motivación y los objetivos de los actos de organizaciones criminales. En un inicio, se determinó que el cometimiento de un crimen a través de una organización establecida para el efecto debía tener una motivación económica. La definición “bienes” utilizada en la Convención de Palermo debía ser lo suficientemente amplia como para abarcar cualquier tipo de bien del que podrían beneficiarse los grupos criminales. En el artículo 2 se establece: “los bienes de cualquier tipo, corporales o incorporeales, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles y los documentos o instrumentos legales que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos activos” (UNTOC, 2000, art. 2).

Sin embargo, países como Uruguay o Egipto argumentaron que el objetivo de obtener poder o influencia política debía considerarse como el posible objetivo de un grupo criminal organizado (Comité Especial encargado de elaborar una Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000b). También se arguyó que no todas las formas de crimen organizado tienen una motivación económica, como es el caso de la vulneración de sistemas informáticos o redes de pornografía infantil, delitos que no necesariamente persiguen esa finalidad (Comité Especial encargado de elaborar una Convención

contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000b). De esta forma, el término “un beneficio económico u otro beneficio de orden material” se entiende de forma más amplia para incluir motivaciones relacionadas con el crimen organizado que no tengan carácter económico (Obokata, 2010).

Pese al acuerdo entre Estados sobre la definición de grupo criminal organizado y las penas a aplicar a los delitos que cometen, se debió determinar un catálogo de delitos que los grupos criminales organizados ejecutan. Los delitos que realizan los grupos criminales a los que la Convención de Palermo pretende referirse tienen algunas características específicas: generan beneficios económicos o materiales de cualquier tipo para quien los comete y son de carácter transnacional (Obokata, 2010).

Sobre el carácter transnacional de los delitos, la Convención en el artículo 3.2 establece lo siguiente (UNTOC, 2000, art. 3):

A los efectos del párrafo 1 del presente art., el delito será de carácter transnacional si:

- a. Se comete en más de un Estado;
- b. Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado;
- c. Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o
- d. Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

El literal c) establece que los delitos transnacionales no necesariamente deben ser cometidos en varios Estados, si son cometidos por un grupo criminal que opera en varios países. Esta disposición implica que, sin importar la gravedad del delito, si este es cometido a nivel nacional y por grupos criminales locales, queda fuera del alcance de la Convención de Palermo, por lo que debería ser tratado por el sistema de justicia interno del país y su tratamiento no requeriría cooperación internacional (Obokata, 2010).

En los artículos 5, 6, 8 y 23, se encuentran los delitos tipificados por la Convención de Palermo, en la que se determinan los elementos de los delitos relacionados con la delincuencia internacional organizada y se establecen obligaciones para los Estados, de forma que estos deben incorporar estos delitos en su derecho interno.

El artículo 5 tipifica la participación en un grupo delictivo organizado a través del acuerdo con una o más personas y que participe en actividades ilícitas del grupo organizado o actividades que como consecuencia contribuyan al logro de la finalidad descrita, que resulte en el intento o consumación de una finalidad delictiva. También constituye delito la organización, dirección, ayuda, incitación, facilitación o asesoramiento para la comisión de un delito grave (UNTOC, 2000, art. 5).

El artículo 6 incorpora la penalización del blanqueo de activos producto de la comisión de actividades delictivas. La conversión o transferencia de bienes producto del delito con el propósito de ocultar o disimular su origen ilícito o ayudar a una tercera persona a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos y la ocultación o disimulación del origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad de bienes producto de actividades delictivas (UNTOC, 2000, art. 6).

La corrupción también es parte del proceso de la delincuencia organizada internacional. La Convención de Palermo establece obligaciones para los Estados en relación con la adopción de medidas necesarias para tipificar como delito la concesión o la solicitud de un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio que resulte en su propio provecho con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en ejercicio de sus funciones (UNTOC, 2000, art. 8).

Por último, la Convención de Palermo reconoce la obstrucción de justicia como uno de los delitos más graves en el contexto de la delincuencia internacional. Establece la obligación de cada Estado parte de tipificar como delito el uso de la fuerza física, amenaza o intimidación o la concesión de un beneficio indebido para obstaculizar la prestación de testimonio, aporte de pruebas en un proceso que tenga relación con la comisión de uno de los delitos tipificados en la Convención (UNTOC, 2000, art. 23).

En ese contexto, los Estados parte de la Convención de Palermo reconocen la gravedad de los delitos consecuencia de la delincuencia transnacional organizada, por lo que establecen obligaciones específicas a los Estados para la adopción de legislación encaminada a prohibir cada una de las actividades descritas. Sin embargo, por la naturaleza y complejidad de la delincuencia organizada internacional, se añadieron dos protocolos adicionales a la Convención de Palermo que agregan dos nuevas categorías de delitos: la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes (UNTOC, 2000).

En cuanto a la trata de personas, se insta a los Estados parte a la prevención, investigación y penalización de la captación, transporte, traslado, acogida y recepción de personas recurriendo al uso de la fuer-

za u otras formas de coacción. Por otro lado, en cuanto al tráfico ilícito de migrantes, el protocolo adicional segundo establece obligaciones para los Estados parte encaminadas a los actos que posibiliten el tráfico ilícito de migrantes, sin establecer la responsabilidad penal de aquellas personas migrantes objeto de las conductas enunciadas en el protocolo (UNTOC, 2000).

La Convención también reconoce mecanismos para luchar contra el crimen organizado internacional, como implementar medidas específicas contra la corrupción, la responsabilidad penal, civil y administrativa de personas jurídicas, decomiso e incautación de bienes producto de actividades delictivas, reglas específicas sobre la extradición, asistencia jurídica, cooperación en materia de cumplimiento de la ley y mecanismos para prevenir el crimen organizado internacional (UNTOC, 2000).

La importancia de la Convención de Palermo recae en el hecho de que los Estados se comprometen a reconocer el fenómeno de la DOT y sus consecuencias como una de las amenazas a la seguridad más grandes de los últimos tiempos. Los Estados adoptan compromisos encaminados a la lucha contra este tipo de criminalidad a través del reconocimiento conjunto de la ilegalidad de las organizaciones que ejecutan delitos transnacionales y tipifican las actividades de estos grupos en su legislación penal interna internacional (UNTOC, 2000).

Por otro lado, existen compromisos específicos para desarrollar mecanismos encaminados a propiciar la cooperación internacional, de forma que se combata a la DOT donde sea que opere en el mundo. También es importante resaltar las obligaciones adquiridas de los Estados en relación con la asistencia y protección de la población civil que ha sido víctima de delitos cometidos por organizaciones criminales

transnacionales, por lo que los Estados tienen la obligación de prestar asistencia y garantizar condiciones para el acceso a la justicia que permitan a las víctimas obtener la reparación de sus derechos vulnerados (UNTOC, 2000, art. 25).

Con la finalidad de analizar las consecuencias de la violencia producto de actividades delictivas y los mecanismos adoptados por los Estados para combatirla, se estudiarán la estructura y las actividades de las dos organizaciones más influyentes de México que ejercen actividades transnacionales (Cártel de Sinaloa y Cártel Jalisco Nueva Generación) y sus efectos en la seguridad humana en México y Ecuador.

3.2 Estructura de los cárteles del narcotráfico y sus actividades en México

El narcotráfico en México ha estado presente durante poco más de un siglo. En la década de 1920 se crearon las primeras organizaciones criminales que tenían como finalidad el tráfico de sustancias ilegales, como el alcohol hacia Estados Unidos. Durante casi 80 años, la violencia relacionada al narcotráfico fue casi inexistente: el gobierno mexicano colaboraba con las organizaciones criminales, por lo que no existieron mayores enfrentamientos armados (Medel y Thoumi, 2014).

La capacidad financiera y operativa de los cárteles mexicanos les ha permitido penetrar la esfera política y económica del país, lo que provoca la erosión de las instituciones e incide en las estructuras sociales. Al recurrir a la violencia como principal mecanismo para cumplir con sus objetivos, generan enfrentamientos contra el Estado, e incluso disputan el control de algunas zonas del país. La corrupción, por otro

lado, afecta a los sectores de seguridad y justicia del Estado, lo que dificulta ejecutar el cumplimiento de la ley (Hurtado y García, 2013).

El crecimiento exponencial de la producción de drogas como la marihuana, la heroína y, de forma más reciente, el fentanilo (Dudley, 2019) se debe a que los cárteles del narcotráfico mexicanos dejaron de ser transportadores e intermediarios de los cárteles colombianos y comenzaron a construir sus propios laboratorios y cultivos de materias primas. También han ampliado sus actividades a otras esferas del crimen organizado transnacional, como es el tráfico de personas y migrantes (Hurtado y García, 2013).

En la actualidad, existen, aproximadamente, 19 cárteles del narcotráfico en México con alcance nacional (Infobae, 2020). Sin embargo, dos organizaciones han resaltado sobre las demás: el Cártel de Sinaloa y el Cártel Jalisco Nueva Generación, que tienen operaciones en todos los continentes del mundo. También controlan el tráfico de sustancias ilícitas en América Latina (Torres, 2021).

El Cártel de Sinaloa es la organización más antigua que opera en México. Tiene su origen en el estado de Sinaloa, y se crea después de la desaparición del Cártel de Guadalajara en 1985. Sus principales líderes fueron Joaquín “El Chapo” Guzmán Loera, Héctor Palma Salazar, Ismael “El Mayo” Zambada García y Juan José “El Azul” Esparragoza Moreno (Medel y Thoumi, 2014).

Es la organización más antigua y una de las más poderosas del hemisferio occidental. Sus operaciones se extienden desde Nueva York hasta Buenos Aires y tienen presencia en más de cincuenta países a nivel mundial. Hasta el año 2012 fue la organización más grande de México, abarcando el 40% del mercado de tráfico de droga (Insight Crime, 2019).

Las actividades que realiza el Cártel de Sinaloa consisten en el tráfico de cocaína, opioides y marihuana al interior de México, Sudamérica y en el sudoeste asiático. Para el efecto, el Cártel tiene alianzas con organizaciones criminales chinas, que proveen químicos para la manufactura de fentanilo y trafican sustancias a través de Filipinas (Kouretsos, 2017). Tiene presencia en más de cincuenta países, por lo que se infiere su influencia en las actividades criminales en todo el mundo (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos [CMDPDH], 2019)

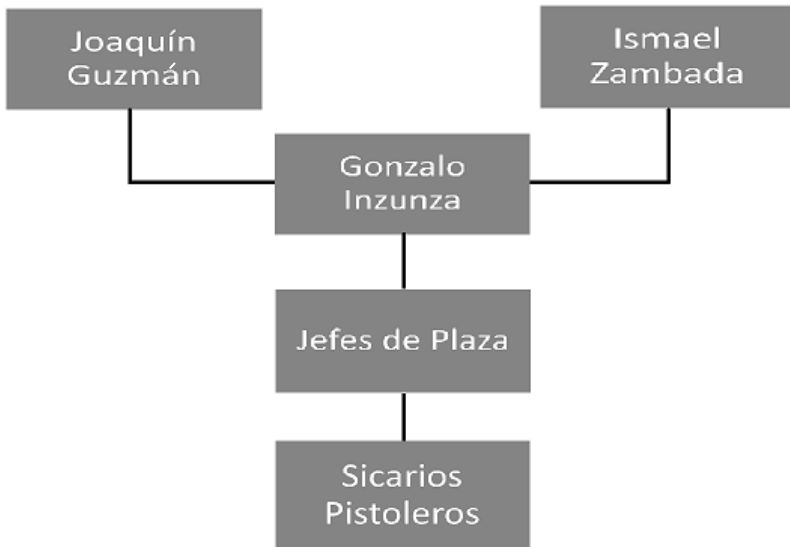
En cuanto a la forma de organización del CDS, no se tenía demasiada información sobre su estructura y su jerarquía más allá de sus líderes. Sin embargo, se logró caracterizar a través de los documentos publicados por fiscales en Estados Unidos después de la captura y enjuiciamiento de Vicente Zambada Niebla, un capo de alto rango dentro del CDS e hijo de “El Mayo” (García, 2013).

La estructura del CDS, a pesar de ser una de las organizaciones más grandes del mundo y tener líderes completamente identificables, dista mucho de organizaciones similares. El CDS se organiza como una federación constituía a través de las alianzas entre sus líderes, Zambada García y Guzmán Loera. De hecho, el grupo fue descrito como “La Federación de Sinaloa” por los fiscales dentro del proceso de Zambada Niebla (García, 2013).

La alianza entre Guzmán y Zambada fue administrada por Gonzalo Inzunza “Macho Prieto”, encargado de la coordinación de sus subgrupos liderados por “jefes de plaza”, que son las personas encargadas de administrar las operaciones del cártel en una zona determinada para coordinar y operar el contrabando de drogas, quienes además tenían la misión de coordinar las operaciones de su brazo armado a

través de “pistoleros” y sicarios para mantener el control mediante la violencia. El Cártel de Sinaloa posee ocho jefes de plaza que operaban como líderes en el corredor Sonora-Arizona, que se extiende 375 millas (Borderland Beat, 2013).

Gráfico N° 1: Estructura del Cártel de Sinaloa (2008 - 2016)



Fuentes: (Insight Crime, 2019), (CMDPDH, 2019), (García, , 2013). Elaboración propia.

Desde enero de 2016, debido a la captura definitiva de Joaquín “El Chapo” Guzmán, sus hijos, a quienes se conoce en conjunto como “Los Chapitos”, se encuentran en una pugna interna por el control de las operaciones del CDS en contra de la facción de “El Mayo”. Los dos bandos se encuentran envueltos en una batalla constante por el control de las operaciones del Cártel. Se han llevado a cabo varios enfrentamientos, como asesinatos selectivos en contra de importantes miembros de cada uno de los bandos o enfrentamientos armados directos (Insight Crime, 2021). La facción de Los Chapitos posee los territorios del estado de Sinaloa, la Capital Federal y el noroeste de México a lo largo de la costa del Pacífico, mientras que la facción de “El Mayo”, posee más influencia en las redes rurales circundantes a la capital (Insight Crime, 2021).

El CDS ha mantenido un perfil relativamente bajo en relación con la violencia. Sin embargo, han mantenido conflictos con otras organizaciones criminales y con el Estado mexicano por el control de rutas de tráfico de drogas, que han tenido como consecuencia el desplazamiento interno de miles de personas. En el año 2012, alrededor de 25.000 personas fueron desplazadas internamente debido a la destrucción material de los conflictos entre el Estado y el CDS (CMDPDH, 2019).

En el caso del Cártel de Jalisco Nueva Generación, se estableció en el año 2010 a partir de una disidencia del CDS llamada “Los Torcidos”, que de forma eventual cambió su nombre a CJNG. Es el cártel con más rápida expansión de México. El CJNG tiene algún grado de presencia en todos los estados de México, con excepción de algunas zonas del estado de Sinaloa. Sus actividades son ejercidas, principalmente, en Jalisco, Nayarit, Colima, Michoacán, Veracruz,

Guanajuato, Puebla, Querétaro e Hidalgo. Además de su presencia en México, el cártel tiene presencia en Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Centroamérica, Estados Unidos, Canadá, Australia y el sudoeste asiático (Insight Crime, 2020). Sus actividades consisten en el tráfico de marihuana, cocaína y drogas sintéticas como el fentanilo (Dudley, 2019).

Nemesio “El Mencho” Oseguera Cervantes es el líder y fundador de la organización, de forma conjunta con Abigaél González Valencia, el otro líder del Cártel de Jalisco y cuñado de Oseguera Cervantes. Hasta el momento, no existe información sobre las reglas dentro del grupo. Sin embargo, se puede deducir de sus actividades que es una organización con alta coordinación y con una jerarquía definida (Insight Crime, 2020).

En 2015 realizaron una serie de ataques coordinados contra las Fuerzas Armadas del Estado y fueron capaces de derribar aeronaves militares. Poseen capacidad de reclutar nuevos miembros y de otorgarles entrenamiento en el extranjero. El CJNG fue una de las primeras organizaciones criminales en mantener hostilidades directas con las fuerzas de seguridad del Estado. Se han registrado varios enfrentamientos caracterizados por bloqueo de carreteras y por el uso de armas de alto calibre como rifles de asalto o granadas (CMDPDH, 2019).

El CJNG también ha estado involucrado en el bombardeo de bancos y estaciones de gasolina, lo que provocó una ola de violencia en el estado de Jalisco, que requirió el despliegue de 10.000 soldados del ejército para enfrentar al grupo criminal y ofrecer seguridad a la población. Actualmente, el CJNG se ha enfocado en la lucha contra el CDS en un esfuerzo por aprovechar la división interna que enfrenta a sus dos facciones. Como consecuencia de esta lucha, las tasas de homici-

dio en todo el territorio mexicano aumentaron de forma considerable (CMDPDH, 2019).

Las operaciones del CJNG han convertido a varias ciudades de México en las más peligrosas del mundo. Tal es el caso de Celaya, que en 2020 tuvo una tasa de homicidios que supera los 109 por cada 100.000 habitantes, o el caso de Urapán, que tiene una tasa de homicidios de 72 por cada 100.000 habitantes (Radwin, 2021).

Los efectos en la seguridad humana de las actividades de grupos criminales de la magnitud del CDS y del CJNG son graves. Como se estudiará a continuación, la violencia generada por sus enfrentamientos pone en riesgo la seguridad de los ciudadanos e influye de forma negativa en el desarrollo de su vida diaria. En varias ocasiones se ha registrado la suspensión de las actividades cotidianas en las ciudades que sufren olas de violencia, la muerte de personas inocentes, el cobro de tributos, la apropiación de tierras y el desplazamiento forzado.

3.3 Estrategia de seguridad de México en la lucha contra el narcotráfico: efectos en la seguridad humana

La guerra contra el narcotráfico en México, históricamente, se ha caracterizado por la falta de políticas integrales, oportunas y permanentes, además de la constante deserción por parte de los miembros de cuerpos de seguridad del Estado, su deficiente profesionalización y equipamiento, que, de forma conjunta con la falta de institucionalidad, han convertido al narcotráfico en el problema de seguridad más importante del país y del continente (Hurtado y García, 2013).

Durante el gobierno del Partido Revolucionario Institucional o PRI, que duró setenta años (1930 – 2000), el tráfico de drogas fue

permitido hasta el punto en el que figuras de alto nivel como senadores, gobernadores o policías mantuvieron lazos con grupos de narcotraficantes. El inicio de la violencia como consecuencia del narcotráfico ocurrió en el contexto de la pérdida de cargos políticos del PRI en el norte de México en la década de 1980, lo que fragmentó la relación entre el Estado y los grupos criminales, que, como consecuencia, generó fuertes rivalidades territoriales entre cárteles (Medel y Thoumi, 2014).

Desde el año 2000, con el inicio del sexenio de Vicente Fox, el poder y la influencia del PRI se redujeron a un mínimo nunca visto: se eliminó el sistema burocrático, se destituyeron funcionarios que colaboraban con los cárteles del narcotráfico y se reformaron las instituciones encargadas de luchar contra el crimen organizado. La eliminación de las relaciones entre el narcotráfico y el Estado se tradujo, casi de inmediato, en un aumento de la violencia (Medel y Thoumi, 2014).

Esta estrategia funcionó durante un reducido periodo: se capturó a varios líderes de los cárteles más influyentes del país, como es el caso de la familia Arellano-Félix, líderes del Cártel de Tijuana, y de Osiel Cárdenas, líder del Cártel del Golfo. A pesar de que el Estado comunicó estas capturas como victorias, la violencia relacionada al narcotráfico aumentó de tal forma que el ejército tuvo que ocupar de manera permanente la ciudad de Nuevo Laredo y gran parte del norte de México, debido a las represalias tomadas por el Cártel del Golfo (Medel y Thoumi, 2014).

En 2006, con el inicio del periodo presidencial de Felipe Calderón, la violencia alcanzó niveles sin precedentes: con la declaratoria de la “guerra contra las drogas”, el gobierno mexicano inició un enfrentamiento militar en contra de los cárteles del narcotráfico. Mediante la

aplicación de esta estrategia, se capturó aproximadamente a dos docenas de cabecillas de grupos criminales; sin embargo, la respuesta de las organizaciones criminales y el eventual enfrentamiento con el Estado produjo de 2006 a 2011 cerca de 47.000 muertes y 26.121 personas desaparecidas (Comer y Mburu, 2015).

Ante la derrota del PAN en 2012, se estimaba que la estrategia contra los cárteles del narcotráfico cambiaría de forma radical. Sin embargo, el presidente Enrique Peña Nieto anunció el aumento de la fuerza militar y de la policía federal, lo que significó la continuación de la estrategia adoptada por su predecesor (Medel y Thoumi, 2014).

En el mismo sentido, Andrés Manuel López Obrador, presidente elegido en 2018, impulsó una reforma constitucional para la unificación de las fuerzas de seguridad del Estado en un solo cuerpo llamado “Guardia Nacional”. A pesar de que el objetivo de la reforma es modificar la forma en la que se despliegan las fuerzas armadas, la realidad es que se encuentra liderado por un general de la armada y sus operaciones han sido similares a las ejecutadas por el ejército y la policía federal durante los años anteriores (CMDPDH, 2019). Estimaciones más actuales sobre la violencia en el conflicto contra el narcotráfico dejan como saldo aproximadamente 350.000 muertes y más de 72.000 personas desaparecidas (Pardo y Arredondo, 2021)

Otro grave efecto de la guerra contra las drogas es el incremento en el número de cárteles. En el año 2006, existían seis organizaciones, un año después, ya existían ocho organizaciones, en el año 2012 se identificaron 16 cárteles (Rosen y Zepeda, 2015), número que en el año 2020 ha ascendido a 19 (Infobae, 2020).

A pesar de que la mayoría de la violencia en México es consecuencia de las actividades de los cárteles del narcotráfico, las fuerzas

de seguridad del Estado están cada vez más implicadas en ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura, violaciones y detenciones arbitrarias (Comer y Mburu, 2015).

El Relator Especial de Naciones Unidas para la Tortura indicó en el año 2014 que la tortura cometida por parte de las fuerzas de seguridad del Estado constituyó una situación “generalizada”, debido a que existía un patrón que iniciaba con la detención arbitraria, seis a 24 horas de tortura en un establecimiento no autorizado para realizar detenciones y la transferencia del caso a la oficina del Fiscal (Méndez, 2014).

La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos emitió un informe para el Comité contra Tortura de las Naciones Unidas sobre la situación de la tortura como crimen de lesa humanidad en el marco de la guerra contra las drogas. El informe analiza la política de militarización para combatir el crimen organizado y su relación con los altos índices de tortura que se cometen en México por parte de autoridades del Estado, que se realiza de forma sistemática en contra de la población civil (CIDH, 2016).

La CMDPDH ha documentado una gran cantidad de casos en los estados de Baja California, Chihuahua y Coahuila, donde civiles son detenidos, torturados y acusados de algún delito relacionado con la delincuencia organizada. Las víctimas no fueron presentadas de manera inmediata ante la autoridad competente después de su detención. Al contrario, fueron enviadas a instalaciones militares donde se practicaron contra ellas actos de tortura. Según el informe de la CIDH después de su visita a México, la tortura es una situación alarmante y los registros son inexactos e incompletos, lo que impide dimensionar el problema (CIDH, 2016).

En ese contexto, además de la existencia de actos sistemáticos en contra de la población civil, existe un incumplimiento de investigar, procesar y sancionar a los autores de delitos, en general, y cuando se trata de funcionarios públicos, en particular. Las víctimas que denuncian estos delitos son amenazadas y sometidas a represalias. La CIDH indicó que el Estado mexicano en el año 2015 tenía 2.420 investigaciones relacionadas con el delito de tortura y solo 15 sentencias condenatorias fueron emitidas a nivel federal. Bajo la opinión de la CIDH, la respuesta del Estado en cuanto a violaciones a derechos humanos es débil e insuficiente (CIDH, 2016). En el mismo sentido, el reporte del año 2012 de Nobel Women's Initiative encontró que la violencia sexual era utilizada como herramienta para "intimidar y someter" a mujeres por parte de los grupos criminales y del Estado (Nobel Women's Initiative, 2012) citados por (Comer y Mburu, 2015).

La desaparición forzada también es un tipo de delito muy común que se comete en México a través de la colusión entre fuerzas de seguridad del Estado y grupos criminales organizados, como el caso de la desaparición de cuarenta y tres estudiantes de la localidad de Ayotzinapa, que fueron detenidos y asesinados por fuerzas de seguridad y el grupo criminal denominado "Guerreros Unidos" (Carlsen en Comer y Mburu, 2015).

Las violaciones a los derechos a la vida, la integridad física y libertad no son las únicas violaciones a derechos humanos producto de la guerra contra las drogas, la violencia también produce efectos de forma indirecta que influyen en la calidad de vida de la población civil. Los efectos en prestación de servicios de salud, educación, agua, alimentación y acceso al sistema de justicia también son graves.

La lucha contra los grupos criminales organizados en México se ha reducido a enfrentamientos militares, ignorando los efectos del crimen organizado en los derechos humanos de la población civil. El consumo de droga es un problema de seguridad pública y responsabilidad del Estado. Las estrategias adoptadas por el gobierno mexicano para luchar contra este fenómeno han sido aprovechadas por los grupos criminales para reclutar sicarios y vendedores de droga, debido a que no existe apoyo gubernamental ni supervisión de los centros de rehabilitación por parte del Estado, lo que pone en juego el derecho a la salud de la población (Insight Crime, 2021c).

Otro efecto de la violencia extrema producto de la lucha entre cárteles y el Estado es la suspensión de actividades esenciales para la población. Tal es el caso de la suspensión de clases y la adopción de medidas de seguridad como la denominada “pecho a tierra” en las escuelas en México, por lo que no solo la vida y seguridad de niños se encuentra en riesgo, también su educación (Pastrana, 2015).

Otro ejemplo de lo anterior es el enfrentamiento entre el Estado mexicano y el CDS el 17 de octubre de 2019, como consecuencia de la captura de Ovidio Guzmán. Miembros del CDS salieron a las calles de Culiacán armados con rifles de calibre militar, explosivos y vehículos blindados, con la finalidad de exigir la liberación de Guzmán. La consecuencia del enfrentamiento fue de aproximadamente 15 personas muertas por el fuego cruzado, la paralización completa de la ciudad y varios heridos, además de la liberación de Guzmán por parte de las autoridades mexicanas y el escape de 20 reclusos de la prisión de Culiacán (Asmann, 2019).

Por otro lado, los efectos en el ambiente del crimen organizado también son parte de políticas de seguridad orientadas al en-

frentamiento directo y no a la reducción de las causas profundas del conflicto y del establecimiento de medidas de prevención. Los grupos criminales organizados han optado por enfocar sus operaciones en la tala y tráfico de madera en todo México, hecho que no ha recibido atención por parte del gobierno mexicano. La consecuencia de lo anterior es la desaparición del bosque San Juanito y representa el tráfico de aproximadamente 10 millones de metros cuadrados de madera para los grupos criminales (Chaparro, 2021).

Los efectos de la tala indiscriminada de la Sierra Tarahumara, donde se encuentra el bosque San Juanito no solo implica el deterioro ambiental de la zona, también ha afectado a comunidades indígenas: Ciénaga de Guacayvo, Rochéachi y Pino Gordo, que denunciaron el deterioro de su territorio ancestral debido a la tala ilegal e incendios provocados en sus bosques (Cruz Sánchez y Delgado, 2018).

En el caso de los estudiantes normalistas desaparecidos en Ayotzinapa, ocurrido en septiembre de 2014, el Estado mexicano ha impulsado esfuerzos para la creación e implementación de un modelo institucional, con el objeto de redireccionar la gestión estatal para la atención del caso Ayotzinapa. México ha instalado la Comisión Presidencial para la Verdad y Acceso a la justicia en el caso Ayotzinapa, la creación de la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa y la adopción de un enfoque que privilegió el acceso de las víctimas a la justicia (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022).

México ha impulsado una Ley General de Desaparición y la Ley General contra la Tortura, como medidas estructurales para evitar la repetición de los hechos. Además, ha implementado una Comisión Nacional de Búsqueda, un Mecanismo extraordinario de identifica-

ción forense y un Sistema Nacional de Búsqueda de personas, todos con la finalidad de mitigar la situación estructural, a consecuencia del crimen organizado, que ha tenido como consecuencia la desaparición de, al menos, 100.000 personas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022),

A manera de conclusión, la lucha contra los cárteles del narcotráfico en México ha sido reducida a enfrentamientos esporádicos entre los grupos criminales y las fuerzas del Estado. Por esta razón, la violencia y los efectos en la seguridad humana del conflicto han aumentado. Una política de seguridad integral para el combate del crimen organizado debe tener en cuenta los efectos de las actividades criminales de estos grupos en la seguridad humana de la población civil con la finalidad de reducir sus efectos en los derechos de los ciudadanos, además de considerar los efectos negativos de ejecutar actividades policiales y militares sin tener en consideración el marco legal nacional e internacional, que tienen como consecuencia la violación sistemática de derechos humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que México se encuentra en un proceso de implementación de mecanismos que buscan mitigar los efectos de la violencia producida por el conflicto con los cárteles del narcotráfico. En el marco del seguimiento al caso Ayotzinapa, ha mencionado que México se encuentra en búsqueda de implementar un Banco Nacional de Datos Forenses, Registro Nacional de Fosas y un Registro Nacional de Personas fallecidas no identificadas y no reclamadas, con la finalidad de contribuir a garantizar la existencia de pruebas sobre los delitos cometidos en el marco del conflicto (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022).

Por otro lado, ha intentado implementar mecanismos de determinación de participación y responsabilidad de agentes militares frente a la ocurrencia de vulneraciones a los derechos humanos, con la finalidad de controlar las actuaciones de sus fuerzas de seguridad en el marco de las actividades ejecutadas para hacer cumplir la ley (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022).

3.4 Actividades de los cárteles del narcotráfico mexicanos en Ecuador

El Cártel de Sinaloa y el Cártel de Jalisco Nueva generación ejercen actividades en 50 países alrededor del mundo. En el caso de Latinoamérica, las organizaciones mencionadas tienen gran influencia: Colombia y Perú son países clave en la producción, transporte y tráfico de cocaína (Dudley, 2019) e (Insight Crime, 2019). En el caso de Ecuador, históricamente, este ha sido un país con bajos niveles de criminalidad y de consumo de drogas. Sin embargo, por su cercanía con los países antes mencionados, se convirtió en un país de gran importancia para el transporte de sustancias ilegales (Bonilla, 1991).

En el año 2000, Ecuador se convirtió en un territorio más atractivo para el tráfico de drogas. La crisis económica y la dolarización propiciaron las condiciones para crear laboratorios de producción de droga, rutas para su tráfico y mecanismos para lavar dinero en dólares. Esta época coincidió con la militarización del gobierno colombiano y la estrategia de fumigación masiva de cultivos, lo que empujó a las FARC a la frontera con Ecuador para establecer sus cultivos y redes de entrada y salida de drogas desde Ecuador (Bargent, 2019).

En este contexto, el Cártel de Sinaloa estableció sus propias redes en el país a través de sus alianzas con las estructuras creadas para la producción y tráfico de droga entre las FARC y uno de los narcotraficantes más poderosos de la historia de Ecuador: Telmo “El Capi” Castro. Castro era un oficial de inteligencia militar que se retiró y que aprovechó el conocimiento que había adquirido en el servicio militar para la movilización de cocaína de Colombia a Ecuador (Bergent y Bonilla, 2020).

Jorge Cifuentes, narcotraficante colombiano, fue el nexo entre el Cártel de Sinaloa, Telmo Castro y las FARC. Desde la ciudad de Quito construyó una red de proveedores y dueños de laboratorios de cocaína y logística para su transporte por mar y aire, además de crear empresas para blanquear el dinero producto de sus actividades criminales (Bergent y Bonilla, 2020). Castro fue detenido y condenado en varias ocasiones por la justicia ecuatoriana, por lo que el CDS dejó de depender de él para operar en Ecuador. La organización sinaloense empezó a actuar a través de operaciones ágiles y de bajo perfil organizadas y ejecutadas por mexicanos que entraban al país para verificar las operaciones. De esta forma, el CDS ya no dependía de infraestructura compleja para ejecutar sus actividades en Ecuador (Bergent y Bonilla, 2020).

En el juicio de Joaquín Guzmán en Estados Unidos, Cifuentes fue uno de los testigos estelares. En el juicio reveló las estructuras criminales del CDS en Ecuador, que tenían la finalidad de transportar cocaína producida por las FARC desde la frontera norte hasta Guayaquil en camiones que pretendían ser del ejército ecuatoriano (Bergent y Bonilla, 2020), para luego ser transportada mediante sistemas complejos de barcos y lanchas rápidas hacia México (Torrens, 2018).

Las operaciones de cárteles del narcotráfico mexicanos en Ecuador han sido discretas durante varios años. A pesar de lo anterior, durante el año 2021, sus operaciones y las consecuencias de su presencia en Ecuador empezaron a ser más visibles: la crisis carcelaria y el aumento de la violencia en las calles como consecuencia de las disputas entre organizaciones criminales que colaboran con cárteles mexicanos (Dalby, 2021a).

La razón por la que sus actividades empezaron a ser notadas por las autoridades ecuatorianas es por la lucha que existe entre los cárteles de Sinaloa y Jalisco por el control de la producción y rutas de transporte en Ecuador, lucha que se lleva a cabo a través de las alianzas con organizaciones criminales ecuatorianas. Existen indicios de que el Cártel de Sinaloa opera a través de su alianza con Los Choneros, mientras que el Cártel Jalisco Nueva Generación ejerce sus actividades en Ecuador mediante su alianza con varios grupos criminales enemigos de Los Choneros: Los Lagartos, Los Tiguerones, Los Lobos y los Chone Killers. La alianza entre estos grupos fue llamada “Cártel Nueva Generación Ecuador” (La República, 2021).

Los Choneros es uno de los grupos criminales más importantes de Ecuador. Surgieron en la década de 1990 en la ciudad de Manta. Originalmente fueron identificados como el brazo armado de cárteles colombianos en Ecuador, pero con el paso de las décadas el grupo fue cambiando su forma de operar. Los Choneros se dedican al microtráfico, extorsión, sicariato y contrabando. A comienzos de la década de 2010, Jorge Luis Zambrano asumió el mando del grupo a pesar de ser capturado y encarcelado un año después. Este hecho marcó la forma de operar de Los Choneros: se convirtieron en una pandilla carcelaria, con presencia en todos los centros penitenciarios del país, que se convirtieron en sus centros de operaciones (Insight Crime, 2021b).

En el año 2019, la escalada de violencia en los centros penitenciarios del país tuvo como consecuencia la declaratoria de estado de excepción y la movilización del ejército para detener la violencia entre pandillas. Se movilizaron miembros violentos y líderes de las pandillas para desarticular las estructuras de mando. Esto tuvo como consecuencia la creación de subgrupos que multiplicó la guerra entre pandillas (Insight Crime, 2021b).

El 28 de diciembre de 2020, Jorge Luis Zambrano fue asesinado, lo que provocó una lucha interna en la organización para llenar el vacío de poder (Insight Crime, 2021b). En este contexto, se crean subgrupos de Los Choneros que, de forma inmediata y a través de alianzas con otras organizaciones criminales, se convirtieron en sus rivales (Dalby, 2021).

El 23 de febrero de 2021 se llevó a cabo el primer ataque coordinado en tres prisiones de Ecuador. Fue efectuado por subgrupos de Los Choneros con la finalidad de adquirir el control de la organización. El saldo del motín fue de setenta y cinco personas fallecidas, lo que lo convirtió, hasta ese momento, en el motín carcelario más grande de la historia del país (Dalby, 2021b). En junio, septiembre y noviembre de 2021 ocurrieron varios motines en centros penitenciarios de todo el país, que dejaron como saldo 22, 119 y 68 muertos, respectivamente (España, 2021a).

El ataque del 13 de septiembre de 2021 fue de especial importancia, ya que se llevó a cabo con un dron que llevaba explosivos, el cual presuntamente tenía como objetivo asesinar al líder de Los Choneros, “Fito”. La motivación para el ataque fue la captura de una carga de nueve toneladas de cocaína perteneciente al CJNG, que opera en Ecuador a través de la pandilla de Los Lagartos y sus aliados —ahora

a través del Cártel Nueva Generación Ecuador CNGE– (Primicias, 2021). El CJNG es conocido por utilizar drones en ataques contra las autoridades y la población civil en México. Como consecuencia ha provocado aproximadamente el desplazamiento de 3.500 familias en Michoacán (García, 2021). Por esta razón, se presume que son los autores del atentado en el centro penitenciario.

El aumento de la violencia y el uso de armas de alto calibre en los enfrentamientos entre estos grupos criminales, así como las conexiones necesarias para transportar cocaína a través de las rutas de tráfico en Ecuador, es un indicador de que existe cooperación entre los cárteles mexicanos y las pandillas ecuatorianas (Dalby, 2021). Por otro lado, los enfrentamientos fuera de los centros penitenciarios también han aumentado de forma considerable, como eventos esporádicos de violencia entre bandas criminales o en contra de la población cuando la policía ecuatoriana decomisa cocaína (Robins, 2021).

A pesar de que se sabía que Los Choneros colaboraban con el CDS y las FARC, no se tenía conocimiento, hasta ahora, de la existencia de cooperación entre grupos criminales ecuatorianos y el CJNG. Sin embargo, el rápido crecimiento este último implica la disputa de las principales rutas de tráfico de drogas en todo el mundo con el CDS, razón por la que pretenden controlar las actividades criminales en un país clave como Ecuador (Dalby, 2021).

Los episodios de violencia con armas de alto calibre en las cárceles y el arresto de ciudadanos mexicanos en Ecuador en grandes operativos de decomiso de droga, armas y vehículos –como aeronaves– permiten deducir la existencia de cooperación entre grupos criminales (Ministerio de Gobierno del Ecuador, 2014).

3.5 La estrategia de seguridad contra los cárteles del narcotráfico en Ecuador

El caso de Ecuador, al ser un país que no ha alcanzado los niveles de violencia que han alcanzado países como México como consecuencia del crimen organizado, se caracterizó por tener una política de seguridad orientada hacia la lucha contra la “narcoguerrilla”, la destrucción de sembríos de coca y la aplicación de leyes antidroga represivas con los consumidores y microtraficantes (Andrade, 1991).

El fenómeno del crimen organizado, potenciado por el narcotráfico, se ha configurado en Latinoamérica y en Ecuador a través de redes con altos niveles de adaptación y descentralización, lo que les ha permitido adaptarse a las políticas de seguridad de los Estados, recurrir a nuevas actividades criminales, generar alianzas con otros grupos y convertirse en un fenómeno transnacional (Terán, 2021).

A pesar de estar ubicado entre Colombia y Perú, que son los dos mayores productores de cocaína en el mundo, Ecuador no se convirtió en un país donde la producción de droga alcance niveles similares al de estos. Sin embargo, Ecuador sí cumple con un importante rol en la dinámica del narcotráfico: rutas de tránsito por su ubicación geográfica y redes de lavado de activos por su debilidad institucional y por utilizar una moneda como el dólar, que reduce los gastos en cambio de moneda en el proceso de lavado de activos (Bonilla y Moreano, 2009).

La respuesta ecuatoriana al narcotráfico se limitó a la adopción de tratados internacionales como la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacentes y Sustancias Psicotrópicas, el Acta Final para la Adopción de un Protocolo sobre Sustancias Psicotrópicas

suscrita por la Conferencia de las Naciones Unidas y tratados de cooperación bilateral y multilateral entre Estados Unidos y otros países andinos. Esto tuvo como finalidad la reducción del cultivo, producción, fabricación, venta, tráfico y distribución ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Bonilla y Moreano, 2009).

Sin embargo, con la iniciativa Plan Colombia y la posesión de Álvaro Uribe como presidente de ese país, la dinámica de seguridad regional en relación con el narcotráfico se transformó de forma radical. En Colombia se reformó la política de seguridad nacional a través del fortalecimiento de las fuerzas de seguridad y se inició la ofensiva militar llamada Plan Patriota, que tuvo la finalidad de desplazar a miles de militares colombianos a la frontera sur con Ecuador, áreas donde las FARC tenían su centro estratégico. El objetivo de esta ofensiva fue recuperar el territorio controlado por los grupos armados irregulares y empujarlos contra las fronteras de Colombia con Ecuador y Perú (Cadena, 2011).

Esto tuvo graves consecuencias en la dinámica de seguridad ecuatoriana, ya que el país siempre se había mantenido al margen del conflicto colombiano. Tradicionalmente, la política de seguridad nacional ecuatoriana se encontraba enfocada en la frontera sur, con motivo de los conflictos armados con Perú. En ese contexto, los Estados Unidos de América, en su calidad de garantes de la tregua de Río de Janeiro, que puso fin al conflicto armado del Cenepa entre Perú y Ecuador, fomentó reuniones en los años 1997 y 1998, con el propósito de poner fin al conflicto limítrofe entre los dos países. Este acuerdo se materializó en el acuerdo de paz de Brasilia de 1998. En 1999, siete meses después del fin definitivo del conflicto peruano-ecuatoriano, el presidente Jamil Mahuad autorizó el uso de la base militar de Manta

como un centro Avanzado de Operaciones bajo el control de Estados Unidos (Cadena, 2011).

El interés estadounidense en resolver el conflicto armado se debe a que son países clave en la cadena de producción y tráfico de droga en todo el mundo, por lo que el eliminar las tensiones entre los dos países permitiría la utilización de sus fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico. En lo que respecta a Ecuador, en la frontera norte con Colombia, donde se encuentran laboratorios y operaciones de grupos narcoguerrilleros, como fue el caso de las FARC (Cadena, 2011).

Como consecuencia de las estrategias de seguridad estadounidenses y colombianas en la frontera norte con Ecuador, el país sufrió el derrame de las dinámicas delictivas originadas por el conflicto colombiano con grupos criminales. El tráfico de drogas y de armas fue el principal delito que aumentó de forma considerable después del inicio del Plan Colombia. Las FARC utilizaban a Ecuador como país de tránsito para movilizar grandes cantidades de materia prima que, después de ser refinada en Colombia, se traficaba a través de los puertos de Manta y Guayaquil (Bonilla y Moreano, 2009).

Como consecuencia de lo antes mencionado, se adoptaron políticas orientadas hacia el monitoreo de las rutas de tránsito de narcotraficantes a través de El Grupo Especial Móvil Antinarcóticos (GEMA) que controlaba las rutas terrestres, marítimas y fluviales a escala nacional. En el caso de la policía nacional, se crearon divisiones específicas para el control del tráfico de drogas como el Servicio de Investigación Antinarcóticos (SIAN) y la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES) (Bonilla y Moreano, 2009).

Las políticas de seguridad de Ecuador y Colombia se encontraban interrelacionadas, debido a que la estrategia detrás del Plan Colombia era el acorralamiento de los grupos irregulares en la frontera con Ecuador, por lo que era indispensable que las fuerzas armadas ecuatorianas reaccionaran de forma coordinada a las operaciones de su contraparte colombiana. Sin embargo, la crisis diplomática entre los dos países generó que la estrategia del Plan Colombia fracasara y generara el desplazamiento de miles de personas a Ecuador (Rivera, 2012).

La estrategia de aspersiones para eliminar cultivos de coca en la selva colombiana tuvo como consecuencia la intoxicación de miles de personas en la frontera y la destrucción de sus medios de vida, por lo que la cantidad de desplazados internos de Colombia a Ecuador aumentó de forma considerable. En el año 2001, dos millones de colombianos fueron desplazados con motivo de la violencia y las aspersiones hacia Ecuador, que se convirtió en el país sudamericano que más desplazados colombianos recibió como consecuencia del Plan Colombia (Cadena, 2011).

Debido a las aspersiones en la dinámica del narcotráfico, las FARC fueron forzadas a entrar a Ecuador y crear laboratorios y rutas para el tráfico de drogas. Estos se constituyeron en los principales grupos que abastecían al Cártel del Norte del Valle. Las actividades de grupos irregulares colombianos en Ecuador fueron facilitadas por la geografía del país: provincias como Esmeraldas o Sucumbíos son de difícil acceso, por lo que sus operaciones se concentraron en esas zonas (Bargent, 2019).

En ese contexto, la estrategia de seguridad en Ecuador en relación con la influencia de grupos irregulares en la cadena de tráfico de drogas estuvo determinada por las decisiones de terceros países y tuvo la finalidad de reducir los efectos del fenómeno de internacionalización de la lucha entre grupos irregulares en Colombia contra el Estado. El retiro de la base de Manta, la intensificación de las oposiciones del gobierno ecuatoriano a las fumigaciones en la frontera, la reducción y la condonación de penas a microtraficantes fueron las principales medidas que se tomaron contra el narcotráfico (Fernández, 2009).

Durante la presidencia de Lenín Moreno, Ecuador se enfrentó a una de las mayores crisis de seguridad nacional en Ecuador: los ataques realizados por el grupo armado irregular Frente Oliver Sinisterra, disidencia de las FARC que realizaba actividades en el país. El bombardeo de una estación de policía y el secuestro y asesinato de tres periodistas en Colombia generó que se recurriera al uso de la fuerza militar, a la negociación con el grupo irregular y a la presión diplomática sobre Colombia (Acevedo, 2021).

Sin embargo, esta estrategia no solo fue insuficiente para solucionar el conflicto en la frontera, sino que también impidió la firma de acuerdos de alto al fuego entre el ELN y el gobierno colombiano, debido a que Ecuador se negó a continuar con su participación como negociador en el proceso de paz. Lo anterior no solo demuestra la falta de preparación del gobierno en situaciones críticas de seguridad, sino que también refleja la nula incorporación de la perspectiva de la seguridad humana y la falta de cooperación para hacer frente a amenazas transnacionales (Acevedo, 2021).

En cuanto a la política de drogas, la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 364, establece que las adicciones son un problema de salud pública, por lo que se prohíbe su criminalización y se establecen mecanismos para ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores. Esta disposición implica el desplazamiento de la criminalización del consumo de drogas. Esta política fue implementada por el gobierno nacional a través de medidas como el indulto para personas que habían sido privadas de la libertad bajo la figura de narcotráfico, lo que permitió la liberación de 2.300 personas y redujo la población carcelaria de forma considerable en Ecuador (Pérez, 2017).

Esta visión también se tradujo en la denuncia del Sistema de Preferencias Arancelarias de los Países Andinos (ATPDEA, por sus siglas en inglés), que otorgaba tratos preferenciales para la exportación de productos a cambio de la coordinación de acciones en cuanto a la política de control de drogas como sanciones a los microtraficantes. Bajo esta perspectiva, la política de la “lucha contra las drogas” afectaba de forma directa los derechos de los ciudadanos, por lo que la alternativa fue la incorporación de la lucha contra el fenómeno del narcotráfico desde la salud pública (Pérez, 2017).

Sin embargo, estas medidas fueron abandonadas poco tiempo después. En septiembre de 2015, se volvió a posicionar la idea del prohibicionismo a través de la reforma de los umbrales que identifican las cantidades y tipos de sustancias para el tráfico, y en octubre de ese año se aumentaron las penas para los traficantes de mínima y mediana escala. También se expidió la Resolución de la Corte Nacional de Justicia No. 0012-2015 que permite la acumulación de penas por tipos de drogas hasta por 40 años de encarcelamiento. La política del Estado en la lucha contra el crimen organizado transnacional también se enfo-

có en esta perspectiva, al concentrarse en capturas de cargamentos de drogas y aumentar el número de detenidos por posesión (Pérez, 2017).

Las distintas estrategias adoptadas por el Estado no impidieron que los cárteles del narcotráfico mexicanos iniciaran operaciones en el país. Como se ha mencionado antes, el CDS y el CJNG operan en el país desde 2007 y 2018, respectivamente (Dalby, 2021a). En el año 2021, el aumento de la violencia carcelaria, producto del control de pandillas de los centros penitenciarios y de las disputas por el control de las operaciones de tráfico en Ecuador entre el CDS y el CJNG, ha generado una situación en la que las políticas de seguridad en relación con la delincuencia organizada transnacional y el narcotráfico están por ser profundamente reformadas (Dalby, 2021a).

El presidente de la República, Guillermo Lasso, como consecuencia de la violencia en las cárceles, hizo uso del mecanismo de “estado de excepción” con la finalidad de militarizar los centros penitenciarios en el país y evitar que episodios de violencia volvieran a ocurrir. Sin embargo, esto no fue una medida efectiva: la cantidad y el calibre de las armas utilizadas por las organizaciones criminales que controlan las prisiones del país son de tal magnitud que, a pesar de la militarización de las cárceles, no fue suficiente para evitar la masacre de noviembre de 2021 (España, 2021b).

La Corte Constitucional del Ecuador hizo un control sobre los dictámenes de estados de excepción en el sistema carcelario del 29 de septiembre y del 18 de octubre, en los que dispuso que la seguridad de las cárceles por parte de las fuerzas armadas se debe limitar al perímetro exterior y a funciones complementarias a las de la Policía Nacional, siempre que su intervención se encuentre debidamente justificada y respete el principio de proporcionalidad (Corte Constitucional del

Ecuador, 2021a). La Corte también hizo referencia a la implementación de acciones estructurales y a no limitar las acciones del Estado a la declaratoria de estados de excepción (Corte Constitucional del Ecuador, 2021b).

El presidente de la República también anunció la creación de nuevos tipos penales para atacar a los líderes de grupos criminales y condenarlos por las órdenes que dan para la coordinación de actividades criminales, a pesar de que el Código Orgánico Integral Penal, en su artículo 369, ya establece lo siguiente:

La persona que mediante acuerdo o concertación forme un grupo estructurado de dos o más personas que, de forma permanente o reiterada, financien de cualquier forma, ejerzan el mando o dirección o planifiquen las actividades de una organización delictiva, con el propósito de cometer uno o más delitos sancionados con pena privativa de libertad de más de cinco años, que tenga como objetivo final la obtención de beneficios económicos u otros de orden material, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años. Los demás colaboradores serán sancionados con pena privativa de libertad de cinco a siete años. (COIP, 2014, art. 369)

Por otro lado, también solicitó apoyo internacional para la creación de un “Plan Ecuador”, haciendo referencia a la necesidad de replicar las estrategias de seguridad instauradas en México y Colombia contra el crimen organizado con el apoyo de Estados Unidos, con la finalidad de fortalecer a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional (Carrasco, 2021).

Este plan se trata de un proyecto de ley que ha sido denominado Plan de Seguridad Rescate Ecuador y se basa en dos pilares: la seguridad ciudadana y la atención al consumo de drogas como un problema de “salud pública”. Esta estrategia está encaminada a la reducción de la demanda mediante la reducción progresiva de consumidores. Por otro lado, se ha propuesto la “ley de derribo”, que consiste en otorgarle a las Fuerzas Armadas la capacidad de derribar aeronaves que transporten sustancias ilícitas. También se propone la conformación de fuerzas de élite para luchar contra grupos criminales organizados (Carrasco, 2021).

Se propuso también la creación del proyecto de “Ley de Defensa del Deber de la Fuerza Pública”, que está orientado a la protección de funcionarios de las fuerzas de seguridad cuando utilicen sus armas en contra de delincuentes, de forma conjunta con la “Unidad de Defensa Legal de la Fuerza Pública”, que tiene la finalidad de proteger a los funcionarios de las fuerzas de seguridad del Estado ante denuncias en su contra (Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, 2021).

A pesar de que se ha anunciado que el problema del consumo de drogas y del microtráfico será tratado como un problema de salud pública a través de la rehabilitación, las medidas anunciadas son radicalmente opuestas: se anunció la eliminación de la tabla de consumo de drogas y se ha anunciado la prohibición absoluta de todas las sustancias sobre las que hasta ahora se permite la tenencia (González, 2021).

Incluso si aún no se han tomado medidas concretas para combatir el fenómeno de la DOT en Ecuador, se puede concluir de las medidas anunciadas como parte de la nueva estrategia adoptada por el

Estado que no diferirán en gran medida –salvando las diferencias– de las estrategias adoptadas en México: estarán orientadas a la criminalización del consumo de drogas, la militarización de las fuerzas de seguridad del Estado y el enfrentamiento directo con los grupos criminales organizados, lo que plantea grandes incógnitas sobre la cuestión de la seguridad humana y el respeto a los derechos humanos.

3.6 Obligaciones internacionales de México y Ecuador con respeto a la lucha contra la Delincuencia Internacional Organizada y la aplicabilidad de la responsabilidad de proteger

Como se ha analizado a lo largo del presente trabajo, la responsabilidad de proteger es una herramienta para la protección humana del cometimiento de crímenes internacionales. Su aplicación se limitó a la violencia producida por conflictos armados internacionales y no internacionales, además de situaciones de tensiones internas en las que los excesos por parte de las fuerzas de seguridad del Estado pusieron en riesgo a la población civil (Breakey, y otros, 2012).

Sin embargo, como se analizó en el segundo capítulo, las amenazas a la seguridad no solo provienen del enfrentamiento militar. En el mundo globalizado, existe una gran variedad de amenazas a la seguridad humana que escapan de la definición tradicional de la seguridad. Situaciones como la degradación del ambiente, el terrorismo, el colapso de sistemas financieros, la contaminación, la inseguridad alimentaria o el consumo de drogas son amenazas que afectan a gran parte de la población mundial (MacFarlane y Khong, 2006). Aunque la comunidad internacional ha empezado a generar acuerdos para combatir estas amenazas, sus consecuencias ya están presentes y su gravedad puede

generar violaciones generalizadas de derechos humanos e incluso el cometimiento de crímenes internacionales (CSH, 2003).

Açıkyıldız sostiene que los conflictos entre grupos armados, terroristas y grupos armados organizados tienen efectos tan graves sobre los derechos de la población civil que es posible implementar la R2P, en específico, debido a la dificultad de los Estados de generar estrategias efectivas para este tipo de amenazas, lo que implica que fallan en su responsabilidad de proteger a la población civil y requieren la implementación de medidas con la colaboración de la comunidad internacional, es decir, a través de los tres pilares de la responsabilidad de proteger (Açıkyıldız, 2022).

En el caso del crimen organizado internacional, que, para efectos de esta investigación, se ha delimitado a las actividades transnacionales ejercidas por los Cárteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación en México y Ecuador, se producen consecuencias en la seguridad humana que las estrategias para combatirlos no han sido capaces de evitar. El aumento de la violencia cada año indica que el conflicto contra estas organizaciones criminales crece y se intensifica (CMDPDH, 2019) y (Pardo y Arredondo, 2021). El fenómeno de la existencia, internacionalización y crecimiento de estas organizaciones criminales es un gran reto para la comunidad internacional, que, a través de la Convención de Palermo, ha logrado un consenso sobre su forma de organización, actividades y ha generado mecanismos para combatir las (Paoli y Vander Beken, 2014).

Por otro lado, los Estados han optado por la militarización y el enfrentamiento directo, situación que ha provocado que los grupos criminales se profesionalicen en tácticas y operaciones militares, lo que no solo ha reducido la efectividad de las tácticas militares del Estado,

también ha aumentado las capacidades operativas de los cárteles y la violencia (CMDPDH, 2019).

La violencia generada por el conflicto entre el Estado mexicano y los cárteles del narcotráfico ha trascendido la simple criminalidad y ha provocado un aumento sin precedentes de la violencia, convirtiendo a México en uno de los países con las ciudades más peligrosas del mundo (Radwin, 2021). Por otro lado, las estrategias del Estado mexicano han excedido los límites impuestos por el derecho internacional, lo que ha provocado el cometimiento de crímenes internacionales, como es el caso de la tortura ejercida de forma sistemática y generalizada en contra de la población civil (CIDH, 2016) y (Méndez, 2014).

En el caso de Ecuador, durante los últimos diez años el Cártel de Sinaloa ha estado presente y se apoderó de la producción y tráfico de drogas en el país (Bergent y Bonilla, 2020). Sin embargo, con el crecimiento desmesurado del CJNG y como producto de su lucha por el control de las actividades criminales en el continente, su disputa se ha trasladado a Ecuador. De esta forma, su enfrentamiento en el país ha provocado un aumento sin precedentes de la violencia carcelaria y el aumento más significativo de la violencia callejera en los últimos cinco años (Dalby, 2021a).

Con la finalidad de determinar la aplicación jurídica de la responsabilidad de proteger al fenómeno de la delincuencia internacional organizada en los casos de México y Ecuador, se analizarán las obligaciones internacionales de los Estados para combatir la delincuencia organizada transnacional y la aplicabilidad jurídica del principio de la responsabilidad de proteger como un mecanismo complementario para la construcción de políticas efectivas para combatir las consecuencias del crimen organizado.

México y Ecuador tienen una serie de obligaciones bajo el derecho internacional como base y límite para la generación de políticas encaminadas a la lucha contra el crimen organizado internacional. Para la determinación de estas obligaciones se ha utilizado a la Convención de Palermo y sus protocolos adicionales, la Convención Interamericana contra la Corrupción y los principales tratados en materia de derechos humanos: la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Tabla N° 2:
Obligaciones de los Estados en la generación de políticas contra la DOT

Obligaciones internacionales	Tratados internacionales que contienen la obligación	Contenido
Combatir el crimen organizado internacional a través de la generación de políticas efectivas que consistan en la cooperación internacional, el ejecutar el cumplimiento de la ley y el fortalecimiento de las instituciones.	Convención de Palermo, Convención Interamericana contra la Corrupción.	Generar mecanismos para la lucha contra el fenómeno de la DOT y generar condiciones para el fortalecimiento de las instituciones.

<p>Evitar que terceros (grupos criminales) vulneren derechos humanos de la población.</p>	<p>Convención de Palermo, art. 10 y 25; Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, art. 2(b), 10(2); Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 1.1 y 2; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2.</p>	<p>La generación de condiciones para que los derechos humanos de la población no sean vulnerados por terceros, además de otorgar protección, acceso a la justicia y reparación a las víctimas de la DOT.</p>
<p>Abstenerse de vulnerar derechos humanos a través de sus políticas para combatir el crimen organizado.</p>	<p>Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 1.1 y 2; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2.</p>	<p>Respetar los derechos humanos de la población civil en el proceso de generación y ejecución de políticas para combatir la DOT.</p>

Fuentes: Elaboración propia (Noortmann y Sedman, 2016; UNTOC, 2000; Convención Interamericana contra la Corrupción, 1997; CADH, 1969; PIDCP, 1954).

La obligación de combatir el crimen organizado transnacional a través de la generación de políticas y el fortalecimiento de la institucionalidad juega un papel clave en la lucha contra el crimen

organizado. Como se ha mencionado, los efectos transnacionales de las actividades de los cárteles del narcotráfico requieren respuestas internacionales, por lo que la implementación de los mecanismos de cooperación, asistencia técnica mutua, extradición e investigaciones conjuntas es fundamental para que los grupos criminales organizados no se refugien en la jurisdicción o soberanía de algún Estado, de forma que sus delitos puedan ser investigados y castigados en todo el mundo (UNTOC, 2000).

En ese sentido, la estrategia de armonización legal que permite la Convención de Palermo entre sus Estados miembros es fundamental para la lucha contra el crimen organizado, debido a que estos grupos no pueden refugiarse en vacíos de legislación en un país si todos los demás tienen normas similares, además de mecanismos de cooperación mutua y extradición, lo que facilita la captura y enjuiciamiento de los miembros de grupos criminales (Paoli y Vander Beken, 2014; Feltes y Hofmann, 2016).

Sin embargo, esta estrategia podría ser contraproducente si no se ejecuta de forma adecuada. En ocasiones, los sistemas legales de los países son tan diferentes que implementar disposiciones sin considerar el contexto y la finalidad de cada norma jurídica podría dejar vacíos legales o conflictos entre normas que podrían favorecer a los grupos criminales. Tal es el caso de la Unión Europea, que, al implementar la estrategia de la armonización legal, lo realizó de forma pragmática, a través del *European Arrest Warrant*, que tiene la finalidad de armonizar y simplificar los procesos de extradición. A pesar de eso, la sobresimplificación de procesos de extradición podría implicar violaciones al derecho a la defensa y al debido proceso de las personas sujetas a este tipo de procedimientos, por lo que la adopción de esta clase de estra-

tegas debe ser contextual y debe aplicarse de forma que no implique violaciones a derechos humanos (Feltes y Hofmann, 2016).

En este marco, es relevante considerar la experiencia de los Estados Unidos en la implementación de normas como las Leyes Leahy, que condicionan la asistencia internacional en materia de seguridad y lucha contra el crimen organizado al respeto por los derechos humanos.

Este tipo de legislación constituye un filtro fundamental para evitar que recursos, tanto financieros, como técnicos o militares, terminen fortaleciendo a fuerzas estatales involucradas en graves violaciones de derechos. En consecuencia, la aplicación de estas disposiciones en México y Ecuador resultaría fundamental, pues permiten garantizar que la cooperación internacional sea coherente con los principios democráticos y de derechos humanos que, en el marco de la implementación de la R2P, es esencial para garantizar la coherencia de las actuaciones estatales con los esfuerzos y compromisos internacionales (Aponte Novoa, 2014).

Asimismo, la Foreign Corrupt Practices Act estadounidense ofrece un precedente importante en la prevención y sanción de prácticas de corrupción, que suelen ser comunes en el marco del enfrentamiento de los Estados con la DOT. Esta normativa sanciona el soborno a los funcionarios y la falta de controles internos, es un mecanismo encaminado a desincentivar redes de complicidad entre sectores económicos y estructuras criminales. La incorporación de marcos normativos similares puede contribuir a cerrar las brechas que facilitan la expansión de organizaciones criminales (Koehler, 2012).

Por otro lado, la creación de instituciones fuertes a través de la penalización y la adopción de medidas contra la corrupción representa

una condición necesaria para impedir el surgimiento y expansión de grupos criminales organizados. Bajo la opinión de Feltes y Hofmann, la vigencia del Estado de Derecho es fundamental para evitar el fenómeno de la DOT (2016).

La existencia de calidad en las instituciones encargadas de garantizar el Estado de Derecho, como servicios policiales, cortes independientes y un sistema de justicia funcional son factores determinantes para la prevención y lucha contra la delincuencia organizada. La condición más importante para el surgimiento y fortalecimiento de la delincuencia organizada es la apertura de los funcionarios e instituciones públicas a la corrupción (Feltes y Hofmann, 2016).

En el caso de México, como se mencionó anteriormente, la apertura de las autoridades a la corrupción generada por el narcotráfico permitió la creación de una estabilidad relativa, debido a que los cárteles pudieron operar con libertad gracias a sus nexos con el PRI (Medel y Thoumi, 2014). Sin embargo, en cuanto la estabilidad ilusoria se rompió, la corrupción fue la principal razón por la que las autoridades no pudieron reaccionar al aumento sin precedentes de la violencia (Feltes y Hofmann, 2016). En ese sentido, la Convención Interamericana contra la Corrupción juega un papel importante, al establecer obligaciones y generar mecanismos que permiten a los Estados reducir el fenómeno de la corrupción (Convención Interamericana contra la Corrupción, 1997).

El hecho de que los grupos criminales puedan permear en el Estado a través de actos de corrupción tiene como consecuencia la colaboración, tolerancia o complicidad en las actividades criminales (Feltes y Hofmann, 2016). Este fenómeno también implica la violación de obligaciones internacionales. En este caso, la garantía de de-

rechos humanos y su responsabilidad frente a actos de terceros. Este tipo de responsabilidad ha sido denominado *responsabilidad indirecta*, debido a que el acto ilícito no es directamente imputable al Estado (Medina, 2009).

En ese sentido, en virtud de los artículos 1.1 y 2 de la CADH y 2 del PIDCP, el Estado tiene la obligación positiva de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos (CADH, 1969). La Corte Interamericana ha reconocido que la responsabilidad internacional del Estado se extiende a las violaciones a derechos humanos cometidas por particulares en dos situaciones: por tolerancia o complicidad con particulares que atentan contra los derechos humanos y por falta de diligencia para prevenir un acto de un particular que viole derechos humanos (Medina, 2009).

En el primer caso, debido a la obligación *erga omnes* que implica asegurar la efectividad de los derechos humanos, el Estado puede ser responsable por tolerancia y apoyo de sus agentes a particulares que vulneran derechos humanos. En el caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia, la Corte Interamericana determinó que la masacre no habría sido perpetrada sin la colaboración manifestada en varias acciones por parte de miembros de las Fuerzas Armadas Colombianas (Corte IDH, Serie C No. 134, 2005, párr. 120 – 122 en Medina, 2009).

En el caso de la Masacre de la Rochela contra Colombia, la Corte Interamericana establece que el Estado permitió la colaboración y participación de particulares en patrullaje militar de zonas de orden público (Corte IDH, Serie C No. 163, 2007, párr. 102 en Medina, 2009). De esta forma, la tolerancia o complicidad de los agentes estatales con los actos de particulares son violatorios de derechos humanos e implican la responsabilidad internacional del Estado.

En lo referente a la falta de diligencia para prevenir actos de particulares que atenten contra los derechos humanos, existen dos situaciones: cuando la violación de derechos humanos perpetrada por un particular no fue prevenida por el Estado a pesar de tener conocimiento sobre la misma y cuando es perpetrada por entidades privadas a las que se les ha asignado la prestación de servicios públicos (Medina, 2009).

En el primer caso, las obligaciones estatales de adoptar medidas para la prevención y protección de los particulares en sus relaciones horizontales se encuentran condicionadas al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato y las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. La Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado de Colombia en la sentencia del caso “19 comerciantes contra Colombia”, debido a que no tomó acciones para prohibir, prevenir y castigar las actividades delincuenciales de los grupos denominados *autodefensas*, a pesar de su notoriedad (Corte IDH, Serie C No. 109, 2004 en Medina, 2009).

Este caso en específico es de vital importancia en el contexto del crimen organizado, ya que el análisis de la notoriedad de las actividades de un grupo criminal, sumado a la falta de políticas para reprimir las actividades criminales, podría generar la responsabilidad internacional del Estado.

En lo referente a la falta de diligencia del Estado para prevenir un acto de una entidad privada, la Corte IDH indicó en el caso Ximenes Lopes contra Brasil la omisión del Estado en prevenir que terceros vulneren los bienes jurídicos que protegen los derechos de las personas, en específico, cuando la persona o entidad ha sido autorizada por el Estado a ejercer atribuciones de autoridad gubernamental (Corte IDH, Serie C No. 149, 2006, párr. 85 – 87 en Medina, 2009).

Si bien han sido planteadas las obligaciones del Estado de generar políticas para reducir el fenómeno de la DOT y la obligación de generar las condiciones para prevenir la violación de derechos como consecuencia de actividades de terceros, como es el caso de los grupos criminales, las políticas que adopte el Estado para luchar contra los grupos criminales también se encuentran limitadas por las obligaciones de respetar y abstenerse de cometer actos violatorios a los derechos humanos.

Esta obligación se encuentra contenida en el artículo 1.1 de la CADH y ha sido desarrollada por la Corte IDH en la sentencia del caso Alvarado Espinosa y otros contra México, que establece lo siguiente:

En atención a lo anterior, el Tribunal estima que, por su naturaleza y complejidad, el crimen organizado en sus distintas formas constituye por sí mismo una grave amenaza para la comunidad internacional, toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción. No obstante, para enfrentar dicha problemática es preciso que los Estados actúen en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos. Lo anterior implica que en la adopción de medidas frente a quienes se presume que atentan en contra de la seguridad interna o del orden público, los Estados no pueden invocar la existencia de situaciones excepcionales como medio para suprimir o denegar derechos garantizados por la Convención, desnaturalizarlos o privarlos de contenido real, o como justificación para practicar o tolerar actos contrarios a normas imperativas de dere-

cho internacional, tales como la tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, entre otras graves violaciones. (Corte IDH, Serie C No. 370, 2018, párr. 178)

Se puede concluir, entonces, que la delincuencia organizada transnacional representa un grave riesgo para la población civil de todos los estados donde se encuentra presente. En ese sentido, es obligación del Estado la adopción de mecanismos encaminados a eliminar a organizaciones criminales y a proteger a la población de sus efectos negativos. Estas medidas deben ser tomadas en concordancia con el derecho internacional. En el caso de México y Ecuador, las obligaciones internacionales que poseen en materia de derechos humanos delimitan el tipo de medidas que pueden ser tomadas para luchar contra el fenómeno de la DOT.

La adaptación de marcos normativos como las Leyes Leahy y la Foreign Corrupt Practices Act a contextos como México y Ecuador resulta fundamental para articular una estrategia integral contra el crimen organizado, pues permitiría condicionar la cooperación internacional en materia de seguridad al respeto de los derechos humanos y, al mismo tiempo, fortalecer los mecanismos internos de prevención y sanción de la corrupción, especialmente en el sector empresarial y en las contrataciones públicas. De esta manera, ambos países no solo cerrarían espacios de impunidad que favorecen a las redes criminales, sino que también consolidarían instituciones más transparentes y legítimas, capaces de responder de forma efectiva a las amenazas que plantea la delincuencia organizada transnacional (Serafino, 2014).

En el mismo sentido, las políticas adoptadas por los Estados no pueden denegar derechos humanos ni recurrir a la tortura, desapa-

riciones forzadas o ejecuciones extrajudiciales para combatir al crimen organizado. Las acciones del Estado deben estar en plena concordancia con el respeto y la garantía de derechos humanos. La creación de situaciones en las que la violencia producto de la incorporación de estrategias, como la tortura para la interrogación de testigos potenciales miembros de una organización criminal, es grave y representa un gran riesgo para la población civil. La construcción de políticas sistemáticas que atenten contra la población civil es un factor de riesgo y un indicador¹¹ que crea un ambiente que conduce al cometimiento de atrocidades masivas, o indica la probabilidad de que ocurra (Organización de las Naciones Unidas, 2014).

La responsabilidad de proteger tiene la capacidad de prestar diferentes modos de protección para la población civil, en el caso de la posibilidad del cometimiento de atrocidades masivas como crímenes de guerra, de lesa humanidad, genocidio y limpieza étnica. El secretario general de Naciones Unidas, Mooni Moon, emitió en el año 2009 un informe llamado “Implementando la responsabilidad de proteger”, que analiza sus tres pilares bajo los compromisos del documento final de la Cumbre Mundial de 2005 y las políticas a ser tomadas en cada una de las situaciones en las que el principio sea aplicado (Moon, 2009).

¹¹ Naciones Unidas ha desarrollado un documento a través de las oficinas de prevención del genocidio y de la responsabilidad de proteger que permite analizar si una política o acción concreta representa un factor de riesgo para la posibilidad de cometimiento de atrocidades masivas (Organización de las Naciones Unidas, 2014).

Tabla N° 3:
Contenido y estatus legal de los compromisos originados del principio de la responsabilidad de proteger

La responsabilidad de proteger	Contenido del Pilar/Entidad responsabilizada u obligada	Políticas/obligaciones	Estatus legal de la obligación/responsabilidad
<p>Pilar uno: “Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005, parr. 138).</p>	<p>Prohíbe el cometimiento de atrocidades masivas por parte del Estado.</p>	<p>Establece la obligación de otorgar protección directa a la población civil en el caso del cometimiento de atrocidades masivas.</p> <p>Establece la obligación de construir capacidades para minimizar los riesgos del cometimiento de atrocidades masivas y mecanismos de alerta temprana.</p> <p>Establece la obligación de generar mecanismos de prevención y alerta temprana.</p>	<p>Un Estado que ejecute, no prevenga o castigue el cometimiento de atrocidades masivas sobre sus ciudadanos viola una variedad de obligaciones internacionales contenidos en tratados en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, la Convención para la prevención del Genocidio y el Estatuto de Roma.</p>

<p>Pilar dos: “La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005, parr. 138).</p>	<p>Establece la responsabilidad de la comunidad internacional de otorgar mandatos para la construcción de mecanismos regionales y globales de alerta temprana.</p>	<p>Políticas de prevención estructurales, como reducir el tráfico de armas y recursos necesarios para ejercer violencia. En el caso específico, reducir las fuentes de los recursos de los grupos criminales organizados.</p> <p>Incorporar la perspectiva de los crímenes internacionales a la aplicación de los derechos humanos, políticas antidiscriminación, políticas públicas, leyes y otros mecanismos.</p>	<p>En general es un compromiso político, aunque posee algunas obligaciones específicas en relación con acciones para proteger operaciones para el mantenimiento de la paz en situaciones de conflictos armados contenidos en la Convención de Ginebra IV y sus protocolos adicionales, la Convención para la protección contra el genocidio y el derecho internacional de los derechos humanos.</p>
--	--	---	---

<p>Pilar tres: “La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005, parr. 139).</p>	<p>Establece la responsabilidad de la comunidad internacional de ejecutar las acciones que sean necesarias para proteger a poblaciones de atrocidades masivas.</p>	<p>Medidas diplomáticas, embargos y sanciones con autorización del Consejo de Seguridad.</p> <p>Ejercer medidas robustas, incluyendo medidas militares, para proteger a civiles del cometimiento de atrocidades masivas. La autoridad encargada de ejecutar estas medidas es el Consejo de Seguridad.</p>	<p>Es un compromiso político. Existen algunas interpretaciones, como la del caso de Serbia contra Bosnia ante el incumplimiento de la Convención contra el Genocidio que establece la obligación erga omnes de la comunidad internacional de prevenir y detener el cometimiento de ese delito en específico. Sin embargo, no existe consenso sobre la existencia de una obligación bajo el derecho internacional.</p>
---	--	---	---

Fuente: (Asamblea General de Naciones Unidas, 2005), (Moon, 2009), (Breakey, y otros, 2012). Elaboración propia.

En ese sentido, se puede determinar que existe una obligación bajo el derecho internacional que alberga la prohibición del cometimiento de atrocidades masivas por parte de los Estados, contenida en los tratados de DIDH, DIH y en la Convención contra el Genocidio. Por otro lado, la obligación de prevenir y castigar el cometimiento de estos delitos se encuentra en la normativa antes mencionada y en el Estatuto de Roma (Breakey, y otros, 2012).

El fenómeno de la delincuencia organizada transnacional representa una grave amenaza para los Estados. En el caso de México y Ecuador, son países que tienen presencia de los cárteles del narcotráfico más grandes del mundo, por lo que deben generar políticas encaminadas a la eliminación de estos grupos criminales (Dalby, 2021a). Para esto, la implementación de la Convención de Palermo y sus protocolos adicionales es fundamental: la armonización de sistemas jurídicos a través de la prohibición conjunta de grupos criminales y de las actividades que ejecutan en los Estados, la creación de mecanismos de asistencia mutua, cooperación y extradición son esenciales para reducir los efectos en la seguridad humana del crimen organizado (Feltes y Hofmann, 2016).

Por otro lado, el fortalecimiento de las capacidades del Estado, la protección del Estado de Derecho, independencia judicial y la creación de un sistema judicial con la capacidad de administrar justicia son condiciones necesarias para impedir el avance del crimen organizado a través de la corrupción: solo a través de la creación de Estados fuertes, se puede evitar el avance del crimen organizado y su influencia en las instituciones públicas (Feltes y Hofmann, 2016).

En el mismo sentido, el respeto y la garantía de derechos humanos es importante para la construcción de políticas contra el cri-

men organizado, debido a que marcan las bases y los límites que las políticas del Estado no pueden trasgredir. El incumplimiento de estas obligaciones puede generar la responsabilidad internacional del Estado. Aunque estas obligaciones ya abarcan evitar el cometimiento de crímenes internacionales, la aplicación de la responsabilidad de proteger es indispensable para la generación de mecanismos de prevención y alerta temprana.

La adopción de medidas que impliquen el uso de las fuerzas de seguridad del Estado también es un tema controvertido: en México ha producido un aumento de la violencia nunca visto por el conflicto directo contra los cárteles del narcotráfico, que no solo ha sido ineficaz para el combate contra estos grupos criminales, también ha generado las condiciones para el cometimiento de crímenes de lesa humanidad, como tortura o violencia sexual, de forma sistemática en contra de la población civil (CMDPDH, 2019).

Lo anterior se encuentra relacionado con la existencia de políticas que ignoran las causas profundas del crimen organizado, como la existencia de poblaciones en situación de vulnerabilidad, la pobreza, desigualdad, falta de acceso a oportunidades y recursos básicos para la subsistencia, ha provocado que las medidas sean ineficaces, debido a que el uso de estrategias militares directas en contra de los grupos criminales no soluciona, al menos por sí solo, estos problemas estructurales (CSH, 2003).

La ejecución de mecanismos de prevención a través de la adopción de políticas que eliminen causas profundas es un aporte fundamental de la responsabilidad de proteger en las estrategias de seguridad en la lucha contra la delincuencia organizada. El generar condiciones de vida dignas, acceso a recursos básicos, la reducción de la desigual-

dad, la discriminación y la generación de oportunidades para todos los ciudadanos, en la medida de lo posible, es una de las mejores estrategias para luchar contra amenazas transnacionales, debido a que, al tener sus necesidades cubiertas y no encontrarse en una situación vulnerable, las personas son desincentivadas a participar en actividades criminales y violentas (Stewart, 2002). Aunque estas estrategias, por sí solas, no sean suficientes para erradicar el crimen organizado, sí lo son para reducir la violencia y para evitar el cometimiento de violaciones a derechos humanos.

En situaciones altamente conflictivas, corruptas, con falta de institucionalidad y sin la capacidad de generar políticas efectivas, como es el caso de México, el riesgo del cometimiento de crímenes internacionales aumenta. Debido a esto, la responsabilidad de proteger es un principio que otorga elementos complementarios para la adopción de políticas en la lucha contra del fenómeno de la delincuencia organizada transnacional para evitar el cometimiento de crímenes internacionales (Organización de las Naciones Unidas, 2014).

El principio de la R2P es funcional para este objetivo, debido a que es un compromiso internacional y no solo implica al Estado, que podría no estar en la capacidad de generar políticas adecuadas. El valor de los mecanismos de alerta temprana se encuentra en que estos no están centralizados bajo el poder del Estado y pueden ser ejecutados por otros organismos nacionales o internacionales, con la finalidad de llamar la atención de la comunidad internacional sobre una situación específica de violencia. La sociedad civil, a través de organizaciones no gubernamentales, mecanismos regionales de derechos humanos y los mecanismos de Naciones Unidas para el monitoreo de las situaciones conflictivas en el mundo, es de gran ayuda para evitar el cometimiento de crímenes internacionales (Breakey, y otros, 2012).

En el caso de Ecuador, el fenómeno de la delincuencia organizada transnacional está tomando fuerza y las medidas anunciadas por el gobierno son similares a las adoptadas en México, por lo que la implementación de las obligaciones internacionales y los mecanismos de prevención y alerta temprana derivadas de la responsabilidad de proteger son indispensables para la generación de políticas de seguridad en el país (Carrasco, 2021).

Finalmente, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de entregar asistencia a los Estados para prevenir el cometimiento de atrocidades masivas. Si estos delitos son cometidos, la Comunidad Internacional tiene la responsabilidad de intervenir, a través de los medios que considere necesarios, para eliminar la situación de violencia e impedir que estos delitos se consumen (Breakey, y otros, 2012).

Conclusiones y recomendaciones

La incapacidad de la comunidad internacional de intervenir para detener el cometimiento de atrocidades masivas en Estados que se escudaban en la soberanía contradecía todos los demás principios sobre los que se fundamenta la comunidad internacional, como el respeto a la dignidad humana. Sobre esto, la presente investigación permite concluir que los avances académicos de Francis Deng sobre la noción de la soberanía como responsabilidad de protección y su posterior incorporación en el derecho internacional, a través del principio de la responsabilidad de proteger, implica el reconocimiento de la comunidad internacional de que el ejercicio de la soberanía conlleva obligaciones específicas en cuanto a la protección de seres humanos del cometimiento de atrocidades masivas.

El principio de la responsabilidad de proteger fue reconocido en el documento final de la Cumbre Mundial del año 2005 por la Asamblea General de Naciones Unidas y, de forma posterior, por el Consejo de Seguridad, que lo ha aplicado en varias ocasiones. Se concluye que es un principio ampliamente aceptado por la comunidad internacional, el cual ha evolucionado hasta convertirse en un mecanismo real para la protección humana en casos donde se cometan atrocidades masivas.

El principio también fue un ampliamente discutido por implicar el uso de la fuerza en contra de un Estado soberano sin su autorización. Se concluye que el principio de la responsabilidad de proteger no otorga derecho a la comunidad internacional para violar la soberanía de un Estado, debido a que su aplicación se encuentra limitada por las normas internacionales que regulan el uso de la fuerza, por lo que,

para que su aplicación ocurra, debe ser autorizada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La responsabilidad de proteger se construyó como un mecanismo para responder a los delitos internacionales más graves: genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, por lo que no puede ser aplicado en otras situaciones. Se concluye que su umbral de aplicación es muy alto y no puede ser empleado en cualquier situación que implique violaciones a derechos humanos. Sin embargo, de existir situaciones conflictivas o políticas de un Estado que aumenten la violencia de forma que puedan provocar el cometimiento de crímenes internacionales, los mecanismos de prevención y alerta temprana sí pueden ser aplicados con la finalidad de impedir que estos delitos ocurran.

Se recomienda la investigación de la viabilidad de la creación de mecanismos regionales para la aplicación de la responsabilidad de proteger en el continente americano, de forma similar a las disposiciones incorporadas en la Carta Africana, que reconoce en su artículo 4 (h) el derecho de la Unión de intervenir en un Estado miembro en casos de crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad (Breakey, y otros, 2012).

La seguridad humana es un concepto creado con la finalidad de ampliar el rango de situaciones que se consideran amenazas a la seguridad, con el ser humano como el centro de cualquier política de protección. Se concluye que la seguridad humana permite el diagnóstico y la generación de políticas adecuadas para enfrentar amenazas que podrían implicar el cometimiento de violaciones sistemáticas a derechos humanos e incluso el cometimiento de crímenes internacionales.

Las amenazas transnacionales que tomaron fuerza después de la Guerra Fría, como el terrorismo y el crimen organizado transnacional, son problemas que enfrenta la humanidad en su conjunto. Se concluye que, para reducir estas amenazas, se deben generar políticas de seguridad integrales encaminadas al diagnóstico y tratamiento de causas profundas del conflicto: la pobreza, la desigualdad, la falta de acceso a oportunidades y condiciones dignas de vida son las principales razones por las que el crimen y el terrorismo son atractivas para personas en situación de vulnerabilidad. En ese contexto, los Estados deben generar mecanismos encaminados a reducir las desigualdades y promover el desarrollo.

La mayoría de las políticas de seguridad en el mundo se han basado, casi de forma exclusiva, en repeler amenazas militares externas, en la protección de la integridad territorial y en garantizar la supervivencia del Estado. Iraq y Afganistán, después de dos décadas de intervenciones militares y conflictos armados, mantienen las estructuras de desigualdad, pobreza y conflictividad, lo que representa una amenaza a la seguridad humana regional y global. Se concluye que, para hacer frente a amenazas transnacionales, la aplicación de la doctrina tradicional de la “seguridad nacional” no solo es insuficiente, también empeora la situación de violencia como consecuencia del uso de la fuerza militar, crea las condiciones para la vulneración de derechos humanos y no reduce las causas profundas del conflicto, por lo que en cuanto la fuerza militar es retirada, las amenazas a la seguridad humana subsisten.

Se recomienda investigar el valor de la generación de políticas de desarrollo sostenible y promoción de la seguridad humana para evitar el fenómeno de derramamiento de conflictos armados, como

lo ocurrido en el caso de Libia, que, posterior a la intervención, provocó la falta de acceso a oportunidades de las poblaciones desplazadas y de los militares del régimen derrocado, lo que a su vez tuvo como consecuencia el reclutamiento de estas personas en situación de vulnerabilidad por parte de grupos irregulares yihadistas en Mali, como el grupo Ansar Dine, que dio lugar a la guerra civil de en ese país (Duch Ramos, 2016).

En el caso específico del crimen organizado internacional, ha sido ampliamente reconocido como una amenaza a la seguridad humana en todo el mundo, lo que supuso la adopción de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo, con la finalidad de definir el fenómeno de la DOT y crear mecanismos que permitan reducir la amenaza generada por este tipo de criminalidad mediante la cooperación entre Estados. Se concluye que la Convención de Palermo establece el marco normativo para el fortalecimiento de las instituciones del Estado, el fortalecimiento de los mecanismos para hacer cumplir la ley, la creación de mecanismos de cooperación internacional y, sobre todo, la protección de las víctimas del crimen organizado internacional y su acceso a justicia y reparación.

Los cárteles del narcotráfico más grandes de México y del mundo, el Cártel de Sinaloa y el Cártel de Jalisco Nueva Generación, son organizaciones que se disputan entre sí el control de las operaciones criminales relacionadas al narcotráfico. Su lucha ha provocado un aumento sin precedentes en la violencia. La respuesta del Estado mexicano se ha basado en la militarización y en el enfrentamiento directo con los grupos criminales. Se concluye que el fenómeno del narcotráfico en México es de una gravedad alarmante: el crecimiento expo-

nencial de los grupos criminales organizados y su profesionalización a través de la mejora continua de sus estrategias operativas y militares ha empujado al Estado mexicano a un enfrentamiento que produce el aumento de la violencia. Por otro lado, la adopción de políticas de seguridad, casi exclusivamente militares, sin tener en consideración el marco normativo legal nacional e internacional, ha provocado excesos por parte del ejército mexicano, como el cometimiento de los delitos de tortura y desaparición forzada en contra de la población civil.

El crecimiento de los Cárteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación implica que operan en prácticamente todos los continentes del mundo. Sudamérica, al ser la región donde más cocaína se produce en el mundo, es una zona de vital importancia para estos grupos criminales. El conflicto entre estas organizaciones se ha internacionalizado, al igual que sus operaciones, por lo que en Ecuador los cárteles más grandes del mundo también se disputan las operaciones relacionadas al narcotráfico. Se concluye que la política de seguridad ecuatoriana relacionada con el narcotráfico, históricamente, se ha reducido a la criminalización del consumo y microtráfico de drogas, además de la generación de políticas encaminadas a evitar el derrame del conflicto entre las narcoguerrillas y el Estado colombiano a la frontera norte con Ecuador, por lo que este último no se encontraba preparado para luchar contra organizaciones criminales como los cárteles del narcotráfico mexicanos.

Con el conflicto transnacional entre el CDS y el CJNG tomando lugar en territorio ecuatoriano a través de pandillas ecuatorianas que actúan como sus brazos ejecutores, el gobierno ecuatoriano ha adoptado una estrategia de seguridad similar a la tomada en México, que consiste en la militarización de las fuerzas de seguridad a través

del uso del mecanismo constitucional del “estado de excepción” e incentivos por parte del Estado hacia las fuerzas de seguridad para el uso de armas de fuego en contra de delincuentes. Se ha llevado a cabo la inclusión de nuevos delitos y se ha hecho un llamado a la comunidad internacional a apoyar a Ecuador en la creación de políticas como el Plan Colombia o la Iniciativa de Mérida.

Los efectos en la seguridad humana del conflicto contra el crimen organizado, en específico en los Cárteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación, se producen por sus actividades criminales y por las estrategias adoptadas por los Estados para combatirlos. Se concluye que la falta de políticas adecuadas para la prevención del crimen organizado internacional puede generar las condiciones para el cometimiento de delitos internacionales, por lo que la responsabilidad de proteger es aplicable a situaciones como la lucha contra el crimen organizado internacional.

La adopción de medidas de seguridad por parte de los Estados debe enmarcarse en tres obligaciones internacionales. En primer lugar, la lucha contra el crimen organizado a través de políticas efectivas de ejecución de la ley, el fortalecimiento de instituciones públicas y la cooperación internacional a través de la aplicación de la Convención de Palermo. Como segunda obligación se encuentra la de evitar que terceros vulneren derechos humanos, contenida en los tratados internacionales en materia de derechos humanos como la CADH y el PIDCP y en el artículo 25 de la Convención de Palermo. En tercer lugar, se encuentra la obligación de abstenerse de vulnerar derechos humanos a través de sus políticas de seguridad para combatir el crimen organizado, contenida en la CADH y el PIDCP. Se concluye que estas obligaciones son la base y el límite para la creación de cualquier

política de seguridad en contra de los efectos del crimen organizado internacional.

La responsabilidad del Estado de proteger a su población civil debe ser aplicada a través de sus tres pilares, con la finalidad de reforzar las políticas de seguridad fundamentadas en el marco normativo antes descrito. Toda política en la que se aplique la R2P debe enmarcarse en el cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de la Convención de Naciones Unidas contra el Delito de Genocidio, el Estatuto de Roma y los Convenios de Ginebra. Se concluye que, en el caso del primer pilar, que corresponde al Estado, debe ser implementado mediante políticas orientadas hacia la prevención del cometimiento de atrocidades, como la incorporación de legislación y políticas para la reducción de discursos de odio, el empoderamiento de los actores de la sociedad civil, la reforma de los mecanismos de seguridad para la incorporación de la perspectiva de la seguridad humana y el cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

En cuanto al segundo pilar, que corresponde a la comunidad internacional, deben implementarse mecanismos de alerta temprana, prevención de conflictos, mecanismos de negociación y operaciones de mantenimiento de la paz. Por último, en el caso del tercer pilar, que corresponde a la comunidad internacional, debe implementarse a través de la ejecución de todas las medidas apropiadas, como medidas diplomáticas, presión, condena de atrocidades, embargos comerciales y, en casos en los que sea necesario, medidas militares. Todas deben ser autorizadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Se puede concluir que la incorporación de todas las medidas antes descritas tiene el potencial de contribuir a la creación de políticas encaminadas hacia la eliminación de la amenaza producida por los cárteles del narcotráfico, mientras se generan las condiciones para prevenir el cometimiento de atrocidades masivas. Se concluye que los mecanismos existentes en el derecho internacional, junto con el marco normativo que soporta al principio de la responsabilidad de proteger, permiten la eliminación progresiva de las causas profundas del crimen organizado internacional y genera las condiciones para ampliar las libertades de la población civil, protegiendo su seguridad humana.

Se recomienda el análisis del concepto de *responsibility while protecting*, propuesto por Brasil, que consiste en la separación de la responsabilidad de proteger de su implementación en un determinado contexto, lo que implica la revisión por parte de la comunidad internacional de la forma en la que el principio es implementado, con la finalidad de determinar si el mandato otorgado en una intervención es excedido o si existen intereses de los interventores en el Estado intervenido (Breakey, y otros, 2012).

Perfil de los autores
Mgtr. Carlos A. Carrillo-Jaramillo



Máster en Métodos y Técnicas de la Investigación Social por CLACSO-UTE, Abogado de los Tribunales de la República del Ecuador por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Maestrante en Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Editor de revistas científicas y asesor en la Corte Constitucional del Ecuador. Sus principales líneas de investigación son: derechos humanos, filosofía del derecho y sociología del trabajo y de la salud. Miembro de *The American Society for Political and Legal Philosophy* (ASPLP).

PhD. Efrén Guerrero Salgado



Posdoctorado en Derecho, Economía y Sociedad por la Universidad Andina Simón Bolívar, Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, máster en Protección de los Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá y Máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Instituto Ortega y Gasset. Exvicedecano y exdecano de la Facultad de Jurisprudencia de PUCE. Sus líneas de investigación son la calidad de la democracia, el conflicto social y las interacciones entre las políticas públicas y los derechos humanos.

Trabajos citados

- Tang Abomo, P. (2019). The Responsibility to Protect: The History of a Growing Norm. En *R2P and the US Intervention in Libya* (pp. 7-38). Springer.
- Abrisketa, J. (2019). Las “causas profundas” del desplazamiento forzado y la prevención de conflictos: una aproximación a la guerra de Siria. *Revista electrónica de estudios internacionales*, 37 .
- Acevedo, M. (2021). La evolución del sistema de inteligencia ecuatoriano (2007-2020). *Estudios en Seguridad y Defensa*, 16(32), 415-439.
- Açıkyıldız, Ç. (2022). Boko Haram in Nigeria: R2P and Non-State. En P. Gözen Ercan (ed.), *The Responsibility to Protect Twenty Years On* (pp. 95-96). Palgrave Macmillan.
- Ackerman, A. (2003). The idea and practice of conflict prevention. *Journal of Peace Research*, 40(3), 339-347.
- Al, S. (2018). Human security versus national security: Kurds, Turkey and Syrian Rojava. En E. Tugdar, y S. Al (eds.), *Comparative Kurdish Politics in the Middle East. Actors, Ideas, and Interests*. (pp. 57-83). Palgrave Macmillan.
- Andrade, X. (1991). Consumo, prevención y tratamiento: el caso ecuatoriano. En B. Bagley, A. Bonilla, y A. Páez (eds.), *La economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano* (pp. 46-63). Quito: FLACSO.
- Annan, K. (8 de septiembre de 1999). *Report of the secretary-general to the Security Council in the protection of civilians in armed conflict*. <https://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/62038aa80887f23a-85256c85007230a4?OpenDocument>

- Annan, K. (18 de septiembre de 1999). *Two concepts of sovereignty*. *The Economist*. <https://www.economist.com/international/1999/09/16/two-concepts-of-sovereignty>
- Annan, K. (2001). *Prevention of armed conflict. Report of the Secretary-General A/55/985 S/2001/574*. Naciones Unidas.
- Annan, K. (21 de marzo de 2005). *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Asamblea General de Naciones Unidas. <https://www.un.org/spanish/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf>
- Añaños Meza, M. C. (2010). La “responsabilidad de proteger” en Naciones Unidas y la doctrina de la “responsabilidad de proteger”. *Anuario mexicano de derecho internacional*, X, 200-244.
- Añaños Meza, M. C. (2009). La “responsabilidad de proteger” en Naciones Unidas y la doctrina de la “responsabilidad de proteger”. *UNISCI Discussion Papers*, 21, 164-192.
- Aponte Novoa, A. (2014). La ayuda militar estadounidense y los derechos humanos en Colombia-un análisis de la Ley Leahy como un mecanismo de condicionalidad política. *Uniandes*.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1954). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Nueva York, Estados Unidos.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (5 de abril de 1993). *Resolución A/RES/47/92*. Naciones Unidas. <https://undocs.org/en/A/RES/47/92>
- Asamblea General de Naciones Unidas. (20 de enero de 1999). *A/RES/53/111*. United Nations. <https://undocs.org/en/A/RES/53/111>

- Asamblea General de Naciones Unidas. (6 de octubre de 1999). *Declaration and Programme of Action on a Culture of Peace*. Naciones Unidas. <https://undocs.org/A/RES/53/243>
- Asamblea General de Naciones Unidas. (15 de noviembre de 2000). *Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional*. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Asamblea General de Naciones Unidas. (2 de diciembre de 2004). *A more secure world: our shared responsibility Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. United Nations. https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/hlp_more_secure_world.pdf
- Asamblea General de Naciones Unidas. (24 de octubre de 2005). *A/RES/60/1 2005 World Summit Outcome*. Naciones Unidas. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf
- Asamblea General de Naciones Unidas. (25 de octubre de 2012). *Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 10 de septiembre de 2012. <https://undocs.org/sp/A/RES/66/290>
- Asmann, P. (octubre de 2019). Autoridades liberan a hijo de 'El Chapo' tras violento ataque de cartel en México. *Insight Crime*, 18 de octubre. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/autoridades-liberan-a-hijo-de-el-chapo-tras-violento-ataque-de-cartel-en-mexico/>
- Austrian Embassy Washington. (s.f). *The Human Security Network*. Human Rights-Austrian Embassy Washington.

- Baldwin, D. (1997). The Concept of Security. *Review of international studies*, 23(1), 5- 26.
- Moon. (2009). *Early warning, assessment and the responsibility to protect*. United Nations.
- Moon. (8 de marzo de 2010). *Seguridad Humana, informe del secretario general*. Asamblea General de Naciones Unidas. <https://undocs.org/es/A/64/701>
- Moon. (23 de diciembre de 2013). *Seguimiento de la resolución 66/290 de la Asamblea General sobre seguridad humana*. Naciones Unidas. <https://digitallibrary.un.org/record/763700?ln=es>
- Bargent, J. (2019, octubre). Ecuador: autopista de la cocaína hacia Estados Unidos y Europa. *InSight Crime*, 31 de octubre. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/ecuador-autopista-de-la-cocaina-hacia-estados-unidos-y-europa/>
- Barrado, C. (2012). La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, 24, 7-40.
- Barras, R. (2014). El crimen organizado transnacional: mecanismos de lucha previstos en la estrategia de seguridad nacional 2013. *Revista UNISCI*, 35, 279-301.
- Barrero, D., Valdés, F., y Gaitán, Á. (2018). La Seguridad Multidimensional y el Poder Aéreo: doctrinas de la OEA y Fuerza Aérea para fortalecer el desarrollo de la seguridad y la defensa. ¿Cuál es el nuevo panorama de Colombia? *Ciencia y poder aéreo*, 13(1), 72-81.
- Bellamy, A. (2002). *Kosovo and international society*. Springer.

- Bellamy, A. (2006). Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit. *Ethics and International Affairs*, 20(2), 143-169.
- Bellamy, A. (2009). Kosovo and the Advent of Sovereignty as Responsibility. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 3(2), 163-184.
- Bellamy, A. (2009). *Responsibility to protect*. Polity.
- Bellamy, A. (2011). Libya and the responsibility to protect: The exception and the norm. *Ethics & International Affairs*, 263-269.
- Bellamy, A., y Williams, P. (2011). The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect. *International Affairs*, 825-850.
- Bergent, J., y Bonilla, M. (2020, febrero). Telmo Castro: la ficha del cartel de Sinaloa en Ecuador. *Insight Crime*, 5 de febrero. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/telmo-castro-cartel-sinaloa-ecuador/>
- Bettati, M. (1996). The international community and limitations of sovereignty. *Diogenes*, 44(176), 91-109.
- Bish, A. (18 de junio de 2019). *From resolutions to responses: Organized crime and the UN Security Council*. Global Initiative Against Organized Crime. <https://globalinitiative.net/analysis/toc-unscl/>
- Bode, I. (2014). Francis Deng and the concern for internally displaced persons: Intellectual leadership in the United Nations. *Global Governance*, 20, 277-295.
- Bonilla, A. (1991). Ecuador: actor internacional en la guerra contra las drogas. En B. Bagley, A. Bonilla y A. Páez (eds.), *La Economía Política del Narcotráfico* (pp. 9-46). FLACSO.

- Bonilla, A., y Moreano, H. (2009). La lucha contra el narcotráfico en el Ecuador 1989-2009. En J. Tokatlian (ed.), *La guerra contra las drogas en el mundo andino: Hacia un cambio de paradigma* (pp. 125-165). Zorzal.
- Borderland Beat. (5 de noviembre de 2013). *Chapo's Plaza Bosses*. Borderland Beat: <http://www.borderlandbeat.com/2013/05/chapos-plaza-bosses.html>
- Boutros-Ghali, B. (1992). *Un programa de paz*. Naciones Unidas.
- Breakey, H., Francis, A., Popovski, V., Sampford, C., Smith, M. G., y Thakur, R. (2012). *Enhancing protection capacity: Policy guide to the responsibility to protect and the protection of civilians in armed conflicts*. Griffith University.
- Brownlie, I. (1961). *International law and the use of force by states*. University of Oxford.
- Byers, M. (1999). *Custom, Power and the Power of Rules International Relations and Customary International Law*. Cambridge University Press.
- Cadena, J. (2011). Plan Colombia y dinámicas de seguridad Ecuador-Colombia. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 11, 121-149.
- Carlsen, L. (29 de octubre de 2014). *Impunity and Mass Disappearance in Ayotzinapa*. NACLA. <https://nacla.org/news/2014/10/29/impunity-and-mass-disappearance-ayotzinapa-0>
- Carrasco, M. (2021, noviembre). ¿En qué consiste el Plan Ecuador del que habla Guillermo Lasso para enfrentar al narcotráfico? *El Universo*, 5 de noviembre. <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/en-que-consiste-el-plan-ecuador-del-que-habla-guillermo-lasso-para-enfrentar-al-narcotrafico-nota/>

- Carrera, B., y Villacreses, G. (2021). COVID-19 as an International Security Threat. *EL Outsider*, 6, 93-112.
- Caso 19 Comerciantes vs. Colombia. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 109 (Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Idh) 5 de julio de 2004).
- Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 163 (Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Idh) 11 de mayo de 2007).
- Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas., Serie C No. 134 (Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Idh) 15 de septiembre de 2005).
- Caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua contra los Estados Unidos de América) (Fondo del asunto) (Corte Internacional de Justicia 27 de Junio de 1986).
- Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas., Serie C No. 149 (Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte Idh). 4 de julio de 2006).
- Cassese, A. (2005). *International law*. OUP Oxford.
- Chaparro, L. (2021, septiembre). Por depreciación de la marihuana, grupos criminales de México recurren al alcohol y la tala. *Insight Crime*, 8 de septiembre. <https://es.insightcrime.org/noticias/depreciacion-marihuana-grupos-criminales-mexico-recurren-alcohol-tala/>
- Chlopak, E. (2002). Dealing with the detainees at Guantánamo Bay: Humanitarian and human rights obligations under the Geneva Conventions. *Human Rights Brief*.

- Chomsky, N. (2012). *A new generation draws the line: humanitarian intervention and the “responsibility to protect” today*. Routledge.
- Chopo, Y. (2007). La defensa preventiva contra el terrorismo internacional y las armas de destrucción masiva: una crítica razonada. *Revista CIDOB d’afers internacionals*, 77, 227-251.
- Christoplos, I., y Hilhorst, D. (2009). *Human Security and capacity in fragile states*. Wageningen University, Disaster Studies/IS Academic.
- Citizen’s Network For Peace Reconciliation and Human Security. (septiembre de 2016). *Canada / R2P Concept / Approach*. Human Security Course. <http://humansecuritycourse.info/module-1-the-concept-of-human-security/canada-and-r2p-approach/>
- Código Orgánico Integral Penal [COIP]. (10 de febrero de 2014). *Suplemento registro oficial N° 180*. Quito, Ecuador.
- Collins, J. (2014). La economía de una nueva estrategia global. En L. S. Economics, *Acabando la Guerra contra las drogas* (pp. 7-15). LSe Ideas.
- Comer, C., y Mburu, D. (2015). Humanitarian Law at Wits’ End: Does the Violence Arising from the “War on Drugs” in Mexico Meet the International Criminal Court’s Non-International Armed Conflict Threshold? *Yearbook of International Humanitarian Law*, 18, 67-89.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2022). *Tercer Informe del Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzina-pa (MESA)*. OAS Cataloging-in-Publication Data.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (6 de marzo de 2016). *Situación de derechos humanos en México*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/023.asp>
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos [CMDPDH]. (2019). *La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 Al 2017: ¿es un conflicto armado no internacional?* Iteso.
- Comission on Human Security [CSH]. (2003). *Human Security Now*. Grundy & Northedge.
- Comité Especial encargado de elaborar una Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (11 de septiembre de 2000a). *A/AC.254/37*. Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V00/570/51/PDF/V0057051.pdf?OpenElement>
- Comité Especial encargado de elaborar una Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (5 de mayo de 2000b). *A/AC.254/4/Rev.2*. Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/V00/528/22/PDF/V0052822.pdf?OpenElement>
- Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighborhood-Report of the Commission on Global Governance*. Global Governance. <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/chap3.htm>
- Congreso de los Estados Unidos de América. (18 de septiembre de 2001). *Authorization for Use of Military Force of 2001*. Authenticated U.S Government Information. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ40/pdf/PLAW-107publ40.pdf>

- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (1999). *Papel del Consejo de Seguridad en la prevención de conflictos armados*.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (8 de octubre de 2009a). *Resolución 1890*. Naciones Unidas. <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1890>
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (15 de septiembre de 2009b). *Resolución 1885*. Naciones Unidas. [https://undocs.org/S/RES/1885\(2009\)](https://undocs.org/S/RES/1885(2009))
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (12 de junio de 2009c). *Resolución 1874*. Naciones Unidas. [https://www.undocs.org/S/RES/1874%20\(2009\)](https://www.undocs.org/S/RES/1874%20(2009))
- Corte Constitucional del Ecuador. (4 de noviembre de 2021a). *Dictamen 6-21-EE/21: Control de constitucionalidad a la declaratoria de estado de excepción por aumento de la actividad delictiva*. Corte Constitucional del Ecuador. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/boletines-de-prensa/item/1221-dictamen-6-21-ee-21-control-de-constitucionalidad-a-la-declaratoria-de-estado-de-excepción-por-aumento-de-la-actividad-delictiva.html>
- Corte Constitucional del Ecuador. (30 de noviembre de 2021b). *Dictamen Nro. 7-21-EE: Control de constitucionalidad de la renovación del estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo Nro. 257 de 18 de noviembre de 2021*. Corte Constitucional del Ecuador. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/boletines-de-prensa/item/1259-dictamen-nro-7-21-ee-control-de-constitucionalidad-de-la-renovación-del-estado-de-excepción-declarado-mediante-decreto-ejecutivo-nro-257-de-18-de-noviembre-de-2021.html>

- Cruz Roja Australiana. (2011). *International Humanitarian Law and the Responsibility to Protect: a handbook*. Australian Red Cross. <https://www.redcross.org.au/getmedia/d0338aa5-27c9-4de9-92ce-45e4c8f4d825/IHL-R2P-responsibility-to-protect.pdf.aspx>
- Cruz Sánchez, E., y Delgado, C. (2018). La sierra tarahumara, sin justicia ambiental. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 51(151), 85-106.
- Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. (1995). *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Copenhague.
- Dalby, C. (2021a, noviembre). Muchos comentarios y pocas pruebas: ¿carteles de México causan violencia en Ecuador? *Insight Crime*, 16 de noviembre. <https://es.insightcrime.org/noticias/muchos-comentarios-pocas-pruebas-carteles-mexico-causan-violencia-ecuador/>
- Dalby, C. (2021b, febrero). Ecuador enfrenta niveles de violencia carcelaria sin precedentes. *Insight Crime*, 24 de febrero. <https://es.insightcrime.org/noticias/ecuador-enfrenta-niveles-sin-precedentes-violencia-carcelaria/>
- De la Serna Galván, M. L. (2011). Interpretación del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas (amenazas a la paz) por el Consejo de Seguridad. ¿Es el Consejo de Seguridad un legislador para toda la comunidad internacional? *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XI, 147-185.
- Deng, F. (2009). *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Brookings Institution Press.
- Deng, F. M. (1996). *Sovereignty as responsibility: conflict management in Africa*. Brookings Institution Press.

- Deng, F., y Cohen, R. (2016). Sovereignty as Responsibility. En A. Bellamy, y T. Dunne (eds.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect* (pp. 74-91). Oxford University Press.
- Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América. (2 de Junio de 2015). *International Organized Crime*. International Organized Crime. <https://www.justice.gov/criminal-ocgs/international-organized-crime>
- Department of Foreign Affairs and International Trade of Canada [DFAIT]. (1999). *Human Security: Safety for People in a Changing World*. Ottawa.
- Domínguez, O. (2016). Destrucción mutuamente asegurada. Apuntes sobre la relación entre el thrash metal y la Guerra Fría durante la década de los años ochenta. *Revista Digital Universitaria, UNAM*, 17(6).
- Dragovic-Soso, J. (2016). History of a failure: Attempts to create a national truth and reconciliation commission in Bosnia and Herzegovina, 1997–2006. *International Journal of Transitional Justice*, 10(2), 292-310.
- Duch Ramos, E. (2016). *Túnez y Libia: Expansión de las amenazas transfronterizas y sus posibles repercusiones en la seguridad de la región*. <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2016/04/DIEEEO35-2016.html>
- Dudley, S. (2019, febrero). El fentanilo en México explicado en 8 gráficos. *Insight Crime*, 19 de febrero. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/el-fentanilo-en-mexico-explicado-en-8-graficos/>
- Dueñas, J. C. (2007). Soberanía y Estado constitucional: su importancia en la integración y en el derecho comunitario. *Revista Internauta de Práctica Jurídica*, 1-31.

- Dunkelberg, A. G. (2017). Intervención humanitaria a 10 años de Kosovo. *Revista Foro Jurídico*, 192-200.
- Dupuy, K., y Rustad, S. A. (2018). Trends in Armed Conflict, 1946–2017. *Conflict trends*, 5, 1-4.
- España, S. (2021a, noviembre). Una nueva masacre en la cárcel de Guayaquil deja al menos 68 presos muertos y 25 heridos. *El País*, 13 de noviembre. <https://elpais.com/internacional/2021-11-13/nueva-masacre-en-la-carcel-de-guayaquil-con-al-menos-58-presos-muertos.html>
- España, S. (2021b, noviembre). Ecuador moviliza más militares y policías ante el descontrol carcelario. *El País*, 15 de noviembre. <https://elpais.com/internacional/2021-11-15/el-descontrol-en-las-carceles-de-ecuador-enmudece-al-gobierno.html>
- Etzioni, A. (2006). Sovereignty as Responsibility. *Orbis*, 50(1), 71-85.
- Evans, G., y Sahnoun, M. (2002). The responsibility to protect. *Foreign affairs*, noviembre-diciembre, 99 -110.
- Feltes, T., y Hofmann, R. (2016). Transnational Organised Crime and its impacts on States and Societies. En P. Hauk, y S. Peterke (eds.), *International law and transnational organised crime* (pp. 42-62). Oxford University Press.
- Fernández, C. (2009). Una amenaza silenciosa: el narcotráfico en Ecuador. *Polemika*, 1(1).
- Fijnaut, C. (2014). Searching for organized crime in history. En L. Paoli (ed.), *The Oxford handbook of organized crime* (pp. 53-96). Oxford University Press.
- Vickers. (1998). Between Serb & Albanian: a history of Kosovo. *International journal*, 792.

- Fuentes Torrijo, X. (2014). La prohibición de la amenaza y del uso de la fuerza por el derecho internacional. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 16(32), 255-267.
- García, M. (2013, noviembre). Documentos de la Corte plantean preguntas sobre la narrativa del Cartel de Sinaloa de México. *Insight Crime*, 13 de noviembre. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/documentos-de-la-corte-plantean-preguntas-sobre-la-narrativa-del-cartel-de-sinaloa-de-mexico/>
- García, M. (2021, octubre). CJNG redobla ataques con drones explosivos en Michoacán. *Excelsior*, 12 de octubre. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/cjng-redobla-ataques-con-drones-explosivos-testigos-contabilizan-hasta-6-estallidos-al-dia>
- Genser, J. (2022). *La responsabilidad de proteger y la Organización de los Estados Americanos: un camino hacia adelante para prevenir y responder a los crímenes atroces en las Américas*. Organización de Estados Americanos. Secretaría General. .
- Gilmore, J. (2011). A kinder, gentler counter-terrorism: Counterinsurgency, human security and the War on Terror. *Security Dialogue*, 42(1), 21-37.
- Glanville, L. (2013). *Sovereignty and the responsibility to protect: a new history*. University of Chicago Press.
- Global Centre for the Responsibility to Protect. (s.f.). *About R2P*. About R2P: http://www.globalr2p.org/about_r2p
- Gobierno de Canadá. (11 de diciembre de 2018). *Past Operations*. United Nations Preventive Deployment Force (UNPREDEP): <https://www.canada.ca/en/departement-national-defence/services/military-history/history-heritage/past-operations/europe/unpredep.html>

- Gomes, O., y Gasper, D. (2016). *A thematic guidance note for regional and national human development report teams*. United Nations Development Programme Human Development Report Office.
- Gómez, J. (2008). *La redefinición de la Seguridad Internacional en el siglo XXI En base a la presencia de issues Globales-Locales*. Santiago de Chile.
- González, M. (2021, septiembre). Tabla de consumo de drogas tiene los días contados, anuncia el Gobierno. *Primicias*, 1 de septiembre. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/eliminacion-tabla-drogas-polemica/>
- Gorelick, J., y Harwood, J. (2004). Navigating Communications Regulation in the Wake of 9/11. *Fed. Comm.*, 57(3).
- Gray, C. (2018). *International law and the use of force*. Oxford University Press.
- Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. (2000). *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz*. Naciones Unidas.
- Grupo de Trabajo de 13 países bajo la dirección de Dinamarca. (29 de febrero de 1997). *Anuario de Relaciones Internacionales*. Informe de 13 países bajo la dirección de Dinamarca.: https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/A97/A97-ADIN.html
- Guerrero, E., y Franco, M. (2021). Soberanía: un concepto en constante construcción. En E. Guerrero (ed.), *Ecuador Manual de Uso: Reflexiones sobre el artículo 1 de la Constitución* (pp. 81-97). Centro de Publicaciones Universidad Católica del Ecuador.
- Hehir, A. (2010). *Kosovo Intervention and Statebuilding*. Routledge studies in intervention and statebuilding.
- Hehir, A. (2013). *Humanitarian intervention: an introduction*. Macmillan International Higher Education.

- Hehir, A., y Murray, R. (2013). *Libya, the responsibility to protect and the future of humanitarian intervention*. Palgrave Macmillan.
- Hilpold, P. (2014). *The Responsibility to Protect (R2P): A New Paradigm of International Law?* Martinus Nijhoff Publishers.
- Hobsbawn, E. (1951). *Historia del Siglo XX*. Educación Crítica.
- Hurtado, O., y García, R. (2013). El narcotráfico en México como problema transnacional. *Revista mexicana de política exterior*, 97, 35-64.
- Infobae*. (2020, septiembre). El nuevo mapa del narco en México: CJNG se extiende como una plaga por todo el país. *Infobae*, 22 de septiembre. <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/09/22/el-mapa-del-narco-en-mexico-cjng-se-extiende-como-una-plaga-por-todo-el-pais/>
- Insight Crime*. (2019, marzo). Cartel de Sinaloa. *Insight Crime*, 29 de marzo. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-mexico/sinaloa-cartel-perfil/>
- Insight Crime*. (2020, julio). Cartel de Jalisco Nueva Generación (CJNG). *Insight Crime*, 8 de julio. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-mexico/cartel-jalisco-nueva-generacion-cjng/>
- Insight Crime*. (2021a, septiembre). Los Chapitos. *Insight Crime*, 22 de septiembre. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-mexico/los-chapitos/>
- Insight Crime*. (2021b, octubre). Los Choneros. *Insight Crime*, 5 de octubre. <https://es.insightcrime.org/noticias-crimen-organizado-ecuador/los-choneros/>

- Insight Crime*. (2021c, agosto). Los centros de rehabilitación están en la agenda de los cárteles, no del gobierno. *Insight Crime*, 23 de agosto. <https://es.insightcrime.org/noticias/centros-rehabilitacion-estan-agenda-carteles-no-gobierno/>
- International Commission on Intervention and State Sovereignty. (2001). *The Responsibility to Protect*. International Development Research Centre.
- Jímenez de Arechaga, E. (1995). *Derecho Internacional Público, Tomo II*. Montevideo.
- Jolly, R., y Basu Ray, D. (2007). Human Security-National Perspectives and Global Agendas: Insights from National Human Development Reports. *Journal of International Development*, 457-472.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. (2011). *Informe de la JIFE*. Naciones Unidas.
- Jurado Vargas, R. (2013). Luces y sombras del origen de la onu y la Declaración Universal de Derechos Humanos. *El Cotidiano*, 180, 31-40.
- Kleemans, E. (2014). Theoretical Perspectives on Organized Crime. En L. Paoli (ed.), *The Oxford Handbook of Organized Crime* (pp. 32-53). Oxford University Press.
- Klimeš, O., y Tynen, S. (2021). *Assimilation or Islamophobia? Uyghurs and China's Counter-Terrorist Discourse after 2001*. 9/11 legacies: <http://911legacies.com/Assimilation%20or%20Islamophobia.htm>
- Koehler, M. (2012). The story of the foreign corrupt practices act. *Ohio State Law Journal*, 73(5), 930-1013.

- Kouretsos, P. (2017, abril). Dragon on the Border: Mexican and Chinese Transnational Criminal Networks and Implications for the United States. *Small Wars*, 15 de abril. <https://smallwars-journal.com/jrnl/art/dragon-on-the-border-mexican-and-chinese-transnational-criminal-networks-and-implications-f>
- Krieger, H. (2001). *The Kosovo conflict and international law: an analytical documentation 1974-1999*. Cambridge University Press.
- Kunandt, N. (2011). The Responsibility to protect as a general principle of international law. *Anuario mexicano de derecho internacional*, 11, 187-226.
- Kuperman, A. (2006). *The Limits of Humanitarian Intervention: Genocide in Rwanda*. Brookings Institution Press.
- La República*. (2021). “El terror ha comenzado en el Ecuador”, anuncia el Cartel de Sinaloa. *La República*, 25 de febrero. <https://www.larepublica.ec/blog/2021/02/25/el-terror-ha-comenzado-en-el-ecuador-anuncia-cartel-de-sinaloa/>
- Lee, D. (2016). *Popular sovereignty in early modern constitutional thought*. Oxford University Press.
- Lee, R. (1999). *The International Criminal Court: the making of the Rome Statue: issues, negotiations and results*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Leffler, M. (2017). *Safeguarding Democratic Capitalism U.S. Foreign Policy and National Security 1920-2015*. Princeton University Press.
- Lemarchand, R. (2018, 25 de junio). Mass Violence and Resistance-Research Network. *Rwanda: The State Of Research*. <https://www.sciencespo.fr/mass-violence-war-massacre-resistance/en/document/rwanda-state-research>

- Lo, T. (2010). Beyond social capital: Triad organized crime in Hong Kong and China. *The British Journal of Criminology*, 50, 851-872.
- Luck, E. (2009). Sovereignty, Choice, and the Responsibility to protect. *Global Responsibility to Protect*, 1, 10-21.
- MacFarlane, S., y Khong, Y. (2006). *Human security and the UN: A critical history*. Indiana University Press.
- Madrueno-Aguilar, R. (2016). Human Security and the New Global Threats: Discourse, Taxonomy and Implications. *Global Policy*, 2(2), 156-173.
- Managhan, T. (2020). *Unknowing the "War on Terror": The Pleasures of Risk*. Routledge.
- McFarlane, J. (2013). Transnational Crime: corruption, crony capitalism and nepotism in the twenty-first century. En P. Larmour y N. Wolanin (eds.), *Corruption and Anti-corruption* (pp. 131-145). ANU Press.
- Medel, M., y Thoumi, F. (2014). Mexican Drug "Cartels". En L. Paoli, *Oxford Handbook of Organized Crime* (pp. 196-219). Oxford University Press.
- Medina, F. (2009). La responsabilidad internacional del Estado por actos de Particulares análisis jurisprudencial interamericano. *Revista Debate interamericano*.
- Mella, C. (2022, noviembre). Los cárteles mexicanos se disputan el control del narcotráfico en Ecuador. *El País*, 3 de noviembre. <https://elpais.com/mexico/2022-11-04/los-carteles-mexicanos-se-disputan-el-control-del-narcotrafico-en-ecuador.html>
- Méndez, E. (2014, 29 de diciembre). *A/HRC/28/68/Add.3*. Asamblea General de Naciones Unidas: <https://undocs.org/en/A/HRC/28/68/Add.3>

- Milanović, M. (2008). From compromise to principle: clarifying the concept of state jurisdiction in human rights treaties. *Human Rights Law Review*, 8(3), 411-448.
- Ministerio de Gobierno del Ecuador. (15 de enero de 2014). *Desmontan red narcotraficante que operaba entre Ecuador y México*. <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/desmontan-red-narcotraficante-que-operaba-entre-ecuador-y-mexico/>
- Montalvo, D. (2024, 14 de febrero). *Ecuador registra los niveles más altos de crimen*. Corporación Participación Ciudadana: <https://www.participacionciudadana.org/web/wp-content/uploads/2024/02/A1-Ecuador-registra-los-niveles-mas-altos-de-crimen.pdf>
- Mooney, E. (2008). Los Principios Rectores y la responsabilidad de proteger . *Revista Migraciones Forzadas*, 34, 11- 13.
- Moses, J. (2014). *Sovereignty and responsibility: Power, norms and intervention in international relations*. Springer.
- Naciones Unidas. (s.f). *Crecimiento de Número de Estados Miembros de las Naciones Unidas, desde 1945 al presente*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/sections/member-states/growth-untied-nations-membership-1945-present/index.html>
- Ninčić, D. (1970). *The Problem of Sovereignty in the Charter And in the Practice of the United*. Brill Archive.
- Nobel Women's Initiative. (2012). *From survivors to defenders: Women confronting violence in Mexico, Honduras & Guatemala*. Nobel Womens Initiative. http://nobelwomensinitiative.org/wp-content/uploads/2012/06/Report_AmericasDelgation-2012.pdf

- Noortmann, M., y Sedman, D. (2016). Transnational Criminal Organisations and Human Rights. En P. Hauck, y S. Peterke (eds.), *International Law and Transnational Organised Crime* (pp. 406-422). Oxford University Press.
- Nuño, M. E. (2017). *La posición del Estado mexicano sobre la responsabilidad de proteger*. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/cursos_derecho_internacional_2017_materiales_lectura_Monica_Nuño_Nuño_1.pdf
- Obokata, T. (2010). *Transnational organised crime in international law*. Hart Publishing.
- Organización de las Naciones Unidas. (1945, 26 de junio). Carta de las Naciones Unidas. *Carta de las Naciones Unidas*. San Francisco, California, Estados Unidos de América.
- Organización de Estados Americanos. (1969, 22 de noviembre). Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica.
- Organización de Estados Americanos. (1997, 28 de enero). Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Organización de las Naciones Unidas. (2014a, julio). *Framework of Analysis for Atrocity Crimes*. https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/about-us/Doc.3_Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2014b). *Justicia Transicional y Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_sp.pdf
- Organización Internacional del Trabajo. (1919, 11 de abril). *Constitución de la OIT*. Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO

- Paoli, L., y Vander Beken, T. (2014). Organized Crime A contested concept. En L. Paoli (ed.), *The Oxford handbook of organized crime* (pp. 13-32). Oxford University Press.
- Pardo, J., y Arredondo, Í. (2021, junio). Una guerra inventada y 350,000 muertos en México. *The Washington Post*, 14 de junio. <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2021/06/14/mexico-guerra-narcotrafico-calderon-homicidios-desaparecidos/>
- Parrington, A. (1997). Mutually Assured Destruction Revisited Strategic Doctrine in Question. *Airpower Journal*, Winter, 4-19.
- Pastrana, D. (2015, diciembre). Escuelas de Acapulco: entre las matemáticas y el pecho a tierra. *Insight Crime*, 25 de diciembre. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/escuelas-acapulco-entre-las-matematicas-y-el-pecho-a-tierra/>
- Pérez, D. (2017). Escenarios de complejidad e incertidumbre. Políticas para la seguridad y drogas en Ecuador. En J. Baeza, M. Escudero, G. J. E. Pastrana, A. Ramalho, J. Rocabado, . . . D. Vera, *La Reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 151-191). IDEI-PUCP.
- Piedrahita Ramírez, L. (2015). La soberanía como responsabilidad y los fundamentos del nuevo intervencionismo humanitario. *Estudios de filosofía*, 51, 45-74.
- Poku, N., Renwick, N., y Porto, J. (2007). Human security and development in Africa. *International Affairs*, 83(6), 1155-1170.
- Power, S. (2016). *Problema infernal: Estados Unidos en la era del genocidio*. Fondo de Cultura Económica.
- Primicias*. (2021, septiembre). Jalisco Nueva Generación, detrás de ataque con drones a la Penitenciaría. *Primicias*, 14 de septiembre. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/carteles-jalisco-ataque-penitenciaria/>

- Primicias*. (2024, marzo). 67 muertes violentas ocurrieron en las cárceles de Ecuador en 2023, según el SNAI. *Primicias*, 14 de marzo. [https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/muertes-violentas-carceles-ecuador-masacres/#:~:text=Un%20total%20de%2067%20muertes,Privadas%20de%20Libertad%20\(SNAI\).](https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/muertes-violentas-carceles-ecuador-masacres/#:~:text=Un%20total%20de%2067%20muertes,Privadas%20de%20Libertad%20(SNAI).)
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Oxford University Press.
- Radwin, M. (2021, mayo). Ciudades pequeñas de México ahora son las más violentas del mundo. *Insight Crime*, 1 de mayo. <https://es.insightcrime.org/noticias/ciudades-pequenas-mexico-violentas-mundo/>
- Rivera, F. (2012). Crimen organizado, narcotráfico y seguridad: Ecuador estratégico y la región andina. En C. Niño (ed.), *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar: memorias* (pp. 41-50). Friedrich Ebert Stiftung.
- Roberts, A. (1993). Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 69, 429-449.
- Robins, S. (2021, agosto). Ola de asesinatos en Ecuador tras enorme decomiso de cocaína. *Insight Crime*, 20 de agosto. <https://es.insightcrime.org/noticias/asesinatos-tras-decomiso-cocaina-ecuador-revelan-ruptura-cadena-traffic/>
- Robinson, M. (2002, 20 de marzo). *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. Statewatch: <https://www.statewatch.org/news/2002/march/statewatch-news-online-state-ment-by-mary-robinson-un-high-commissioner-for-human-rights-20-3-02/>

- Robock, A. (2010). Nuclear winter. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1(3), 418-427.
- Rojas, F., y Álvarez, A. (2012). Seguridad Humana. Un estado del arte. En F. Rojas (ed.), *Seguridad Humana: nuevos enfoques* (pp. 9-33). Flacso.
- Ronczkowski, M. (2017). *Terrorism and organized hate crime: intelligence gathering, analysis, and investigations*. CRC press.
- Rosen, J., y Zepeda, R. (2015). La guerra contra el Narcotráfico en México: una guerra perdida. *Reflexiones*, 94(1), 153-168.
- RULAC. (30 de Mayo de 2021). *Non-international Armed Conflicts in Mexico*. Rule of Law in Armed Conflict (RULAC). <https://www.rulac.org/browse/conflicts/non-international-armed-conflict-in-mexico>
- Sabá, K. (1994). Bosnia, Rwanda y Haití: dos fracasos y una esperanza. *Anuario Internacional CIDOB*, 1, 261-269.
- Saba, R. (2019). *Más allá de la igualdad formal ante la ley: ¿Qué le debe el Estado a los grupos desaventajados?* Siglo XXI editores.
- Salmón, E. (2015a). El orden público internacional y el orden público interno desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos. *THĒMIS-Revista de Derecho*, 51, 151-157.
- Salmón, E. (2015b). *Curso de derecho internacional público*. Fondo Editorial de la PUCP.
- Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. (18 de Octubre de 2021). *El presidente Lasso anuncia estado de excepción como parte del Plan Nacional de Seguridad*. Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. <https://www.comunicacion.gob.ec/el-presidente-lasso-anuncia-estado-de-excepcion-como-parte-del-plan-nacional-de-seguridad/>

- Sentencia de apelación, IT-94-1-A and IT-94-1-Abis (Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia 26 de Enero de 2000).
- Serafino, N. M. (2014). "Leahy Law" Human Rights Provisions and Security Assistance. *Congressional Research Service*, 1-24.
- Shelton, D. (2013). *The Oxford handbook of international human rights law*. OUP Oxford.
- Sokolski, H. (2004). *Getting MAD: nuclear mutual assured destruction, its origins and practice*. Diane Publishing.
- Stewart, F. (2002, 9 de febrero). *Root causes of violent conflict in developing countries*. US National Library of Medicine National Institutes of Health. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1122271/>
- Stewart, F., Holdstock, D., y Jarquin, A. (2002). Root causes of violent conflict in developing countries. *BMJ*, 324(7333): 342-5.
- Tan, J. (2020). Ending Exceptionalism: A Justiciable Right to Socio-Economic Security. *Rule of Law Journal*, 1, 35-45.
- Tardif, E. (2011). Teoría y práctica del uso legítimo de la fuerza en la comunidad internacional: evolución durante el último siglo y tendencias recientes. *Estudios Internacionales*, 170, 81-103.
- Terán, E. (2021). Crimen organizado, economías ilícitas y geografías de la criminalidad: otras claves para pensar en el extractivismo del Siglo XXI en América Latina. En P. López, y M. Betancourt (eds.), *Conflictos territoriales y territorialidades en disputa re-existencias y horizontes societales frente al capital en América Latina* (pp. 419-457). CLACSO.
- Thakur, R. (2002). Outlook: intervention, sovereignty and the responsibility to protect: experiences from ICISS. *Security Dialogue*, 33(3), 323-340.

- Torrens, C. (2018, diciembre). “El Chapo”: testigo narra corrupción en México y Ecuador. *AP News*, 12 de diciembre. <https://apnews.com/article/c1e357fedc774f5f95c841ec56016c4f>
- Torres, A. (2021, marzo). Dos grandes carteles mexicanos de la droga se meten de lleno en Ecuador. *Primicias*, 8 de marzo. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/grandes-carteles-droga-entran-ecuador-violencia-carceles/>
- Ul Haq, M. (1995). *Reflections on human development*. Oxford University Press.
- United States Agency for International Development [USAID]. (2003). *Foreign Aid in the National Interest*. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjfr8nJyoD0AhWuRzABHTZcDHw-QFnoECAQQAQ&url=https%3A%2F%2Fportal.net%2Flibrary%2Fcontent%2Fhigherlevel_fani%2Fat_download%2Ffile&usg=AOvVaw3Ba7gCUevEXTo8VcdRWAFg
- Vargas Carreño, E. (2005). El principio de no intervención y su vigencia en el derecho internacional del siglo XXI. En R. Méndez Silva (coord.), *Derecho y seguridad internacional-Memoria del Congreso internacional de culturas y sistemas jurídicos comparados* (pp. 135-178). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vargas, E. (2003). *El Principio de No Intervención*. Organización de Estados Americanos. https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXX_curso_derecho_internacional_2003_Edmundo_Vargas_Carreno.pdf
- Velásquez, É. (2002). Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 9(27).

- Weiss, T., Ramesh, T., O'Connell, M. E., Hehir, A., Bellamy, A., Chandler, D., . . . Evans, G. (2011). *The Responsibility to Protect: challenges and oportunities in light of the Libyan Intervention*. e-International Relations.
- Wyatt, S. (2019). *The Responsibility to Protect and a Cosmopolitan Approach to Human Protection*. Palgrave Macmillan.
- Zeigermann, U. (2020). Policy Coherence for Sustainable Development—A Promising Approach for Human Security in Fragile States? *Journal of Peacebuilding & Development*, 15(3), 282-297.

En un mundo globalizado, la expansión del crimen organizado transnacional —liderada por grupos como los cárteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación— ha convertido a México y Ecuador en epicentros de violencia en la región. Este estudio comparativo analiza críticamente cómo el modelo tradicional de seguridad nacional y la militarización han resultado insuficientes para contener estas nuevas amenazas globales, llegando incluso a comprometer la seguridad humana y exacerbar las crisis de derechos humanos en la región.

A partir de una revisión histórica de la estructura del Estado-nación, el autor propone un cambio de paradigma esencial: transitar de la soberanía clásica hacia la soberanía como responsabilidad. A través de la aplicación del principio de la Responsabilidad de Proteger (R2P), se examinan sus pilares como límites necesarios a la soberanía estatal. Este análisis es crucial, dado que las atrocidades masivas no solo pueden ser provocadas directamente por los Estados, sino también derivar del enfrentamiento violento entre el crimen organizado y el Estado, lo que sitúa a la población civil en una vulnerabilidad extrema.

Este libro constituye una herramienta indispensable para comprender la evolución de la delincuencia organizada transnacional y la urgencia de una respuesta coordinada de la comunidad internacional. Mediante el análisis de las estrategias de seguridad y el impacto de su aplicación en México y Ecuador, se ofrece una propuesta para fortalecer las instituciones y garantizar la vigencia de los derechos fundamentales frente a los desafíos producidos por el fenómeno de la criminalidad transnacional.



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador

edi
PUCE



Grupo de
Editoriales
Universitarias
AUSUAL

ISBN: 978-9978-77-790-9



9789978777909
