



100/2026

5 de octubre de 2026

José Ignacio Alvarez Chaigneau *

**América: Cooperación
hemisférica versus autonomía
estratégica**

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

América: Cooperación hemisférica versus autonomía estratégica

Resumen:

América enfrenta una paradoja estratégica. Mientras la guerra interestatal ha perdido centralidad, las redes criminales transnacionales han adquirido mayor capacidad para operar entre jurisdicciones y afectar la seguridad regional. Esta transformación hace necesaria la cooperación internacional, pero exige, igualmente, determinar cuándo fortalece al Estado y cuándo puede generar nuevas dependencias. Mediante un análisis documental cualitativo, este artículo examina la relación entre cooperación, desarrollo de capacidades y autonomía estratégica, y propone seis criterios para evaluar acuerdos de seguridad y defensa: capacidades nacionales sostenibles, libertad de decisión y acción, control soberano, reciprocidad, coherencia regional y fortalecimiento institucional. La declaración de Doral y su proyección hacia la reunión de Panamá proporcionan un caso reciente para distinguir entre compromiso documental, retórica política e implementación. El artículo concluye que la cooperación fortalece la autonomía estratégica cuando transforma la asistencia externa en capacidad nacional duradera, preserva la autoridad estatal y reduce vulnerabilidades compartidas.

Palabras clave:

Cooperación internacional; autonomía estratégica; seguridad hemisférica; crimen organizado transnacional; poder nacional.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The Americas: Hemispheric Cooperation Versus Strategic Autonomy

Abstract:

The Americas face a strategic paradox. While interstate war has become less central, transnational criminal networks have acquired a greater capacity to operate across jurisdictions and affect regional security. This transformation makes international cooperation necessary but also requires an assessment of when such cooperation strengthens the state and when it may create new dependencies. Using qualitative document analysis, this article examines the relationship between cooperation, capacity development and strategic autonomy, and proposes six criteria for evaluating security and defence agreements: sustainable national capabilities, freedom of decision and action, sovereign control, reciprocity, regional coherence and institutional strengthening. The Doral Joint Security Declaration and its subsequent development at the Panama meeting provide a recent case through which to distinguish between documented commitments, political rhetoric and implementation. The article concludes that cooperation strengthens strategic autonomy when it transforms external assistance into lasting national capability, preserves state authority and reduces shared vulnerabilities.

Keywords:

International cooperation; strategic autonomy; hemispheric security; transnational organised crime; national power

Cómo citar este documento:

ALVAREZ CHAIGNEAU, José Ignacio. *América: Cooperación hemisférica versus autonomía estratégica*. Documento de Opinión IEEE 100/2026.

Introducción

La seguridad en América Latina y el Caribe presenta una tensión estructural. La región registra una baja frecuencia de guerras interestatales en comparación con otras zonas del sistema internacional, pero concentra niveles excepcionalmente altos de violencia y una proporción elevada de homicidios vinculados con el crimen organizado (Kacowicz, 1998; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2023). Esta combinación no expresa una ausencia de inseguridad, sino un cambio en sus principales fuentes y manifestaciones.

Las redes criminales contemporáneas articulan diversos mercados ilícitos mediante corredores logísticos, plataformas digitales, estructuras financieras y territorios sujetos a distintas jurisdicciones. Su expansión transnacional ha convertido al crimen organizado en un factor central de la conflictividad y la inseguridad en las Américas y, en determinados espacios, ha debilitado el ejercicio efectivo de la autoridad estatal (International Institute for Strategic Studies [IISS], 2025; Europol, 2025). Debido a que estas redes operan más allá de las fronteras nacionales, las respuestas exclusivamente internas encuentran limitaciones operacionales y jurídicas. En consecuencia, su contención exige una coordinación sostenida entre los Estados.

No obstante, reconocer la necesidad de cooperar no resuelve el problema de la investigación. La cuestión central consiste en determinar en qué condiciones un acuerdo de cooperación fortalece las capacidades nacionales y en cuáles puede generar dependencias que reduzcan el margen efectivo de decisión y acción real del Estado. Este artículo sostiene que el valor estratégico de la cooperación no depende principalmente del volumen de los recursos transferidos ni del número de actividades realizadas, sino de su capacidad para producir efectos sostenibles sobre las instituciones, las capacidades nacionales y la libertad de acción estatal.

El objetivo general es proponer un marco analítico para evaluar los acuerdos de cooperación internacional en materia de seguridad y defensa. Con este propósito, el estudio articula tres conceptos: desarrollo de capacidades, autonomía estratégica y poder nacional. Su ámbito de aplicación es hemisférico, por lo que los acuerdos se examinan tanto por sus efectos sobre los Estados participantes como por sus

repercusiones sobre terceros países, territorios fronterizos, rutas ilícitas e instituciones regionales.

El artículo no pretende medir causalmente el impacto de un programa específico ni establecer un índice de aplicación universal. Su contribución es más delimitada. Sistematiza principios dispersos en la literatura y los transforma en seis criterios susceptibles de posterior operacionalización. En consecuencia, sus conclusiones deben entenderse como una propuesta analítica sustentada en evidencia documental, y no como una validación estadística de los resultados de la cooperación.

La paradoja estratégica de las Américas

La noción de una “zona de paz” no describe un continente libre de tensiones, sino un espacio en el que los Estados han reducido de manera sostenida el recurso a la guerra para resolver sus controversias. Desde esta perspectiva, Kacowicz (1998)¹ caracterizó a América del Sur como una zona de paz debido a la convergencia de tres factores: una relativa estabilización de las disputas territoriales, la consolidación de normas contrarias al empleo de la fuerza y el desarrollo de mecanismos institucionales para gestionar pacíficamente los desacuerdos. Esto no significa que hayan desaparecido los conflictos diplomáticos, las rivalidades estratégicas o el riesgo de crisis entre Estados. El concepto señala, de manera más precisa, que durante el periodo contemporáneo tales tensiones rara vez han derivado en guerras interestatales. Por tanto, la paz regional debe entenderse como una disminución persistente de la violencia militar entre Estados, y no como la ausencia general de inseguridad o violencia en el continente.

Sin embargo, la relativa estabilidad de las relaciones entre los Estados coexiste con elevados niveles de violencia dentro de las sociedades y con la expansión de organizaciones criminales que operan a través de las fronteras nacionales. Según la UNODC (2023), América Latina y el Caribe ha registrado de manera persistente la tasa de homicidios más alta entre las subregiones del mundo y, en 2021, presentó también la mayor proporción de homicidios vinculados con el crimen organizado. Ese mismo año, ocho de los diez países con las mayores tasas de homicidio disponibles se encontraban

¹ Kacowicz, A. M. (1998). Zones of peace in the Third World: South America and West Africa in comparative perspective. State University of New York

en esta subregión, aunque el propio organismo advierte que no todos los Estados reportaron información. Estos antecedentes muestran que la baja recurrencia de guerras interestatales no equivale necesariamente a una situación de seguridad efectiva para las sociedades.

El análisis del IISS (2025) amplía este diagnóstico al mostrar que la violencia regional no solo alcanza niveles elevados, sino que está determinada crecientemente por actores criminales capaces de disputar al Estado el control de territorios, poblaciones y actividades económicas. Según el organismo, el escenario de conflicto en las Américas se encuentra configurado, en gran medida, por la competencia entre grupos armados no estatales por el dominio de economías ilícitas y rutas estratégicas, así como por sus enfrentamientos con las autoridades. Estas organizaciones han diversificado sus actividades, internacionalizado sus redes y fortalecido su capacidad económica y política. En algunos territorios operan incluso como autoridades de facto: imponen cobros, condicionan la actividad económica, intimidan o corrompen a las instituciones y proporcionan determinados servicios a las comunidades bajo su control.

De este modo, la criminalidad organizada no representa únicamente una amenaza para la seguridad pública, sino también un desafío directo a la presencia territorial, la legitimidad y la capacidad de gobernanza del Estado.

La paradoja central de la seguridad hemisférica puede expresarse con claridad. El continente es relativamente más pacífico en las relaciones entre sus Estados, pero no necesariamente más seguro para sus sociedades. La disminución de las guerras interestatales no eliminó la violencia organizada; esta persiste bajo otras formas, protagonizada por actores no estatales que operan dentro y fuera de las fronteras nacionales. La coexistencia de paz interestatal y elevada violencia criminal modifica las exigencias de la respuesta estratégica. Aunque la disuasión militar convencional conserva su importancia frente a posibles amenazas estatales, resulta insuficiente para enfrentar organizaciones que combinan control territorial, economías ilícitas, redes financieras, tecnologías y movilidad transfronteriza. La seguridad hemisférica exige, en tal sentido, capacidades estatales e instrumentos de cooperación adaptados a amenazas cuya estructura y funcionamiento superan los límites de una sola jurisdicción (IISS, 2025; UNODC, 2023).

De esta constatación se deriva la primera premisa del análisis: cuando una amenaza es generada por redes no estatales que operan a través de distintas jurisdicciones, la eficacia de la respuesta depende, en parte, de la calidad de la cooperación entre los Estados y de la sinergia que esta sea capaz de producir. Cooperar no sustituye la responsabilidad primaria de cada Estado de proteger su territorio, su población y sus instituciones; la fortalece mediante el intercambio oportuno de información, el acceso a conocimientos especializados, la coordinación de acciones y el desarrollo de procedimientos interoperables.

Esta necesidad alcanza incluso a Estados Unidos: pese a disponer de capacidades militares, tecnológicas, financieras y de inteligencia de alcance global, no puede actuar eficazmente de manera aislada frente a redes que utilizan territorios, sistemas jurídicos, mercados y rutas situados bajo la soberanía de otros países. La cooperación permite, en definitiva, integrar capacidades complementarias y generar un efecto conjunto superior a la suma de los esfuerzos nacionales desarrollados por separado (Naciones Unidas, 2004; Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN], 2022).

Transformación de las amenazas y exigencias de cooperación

Durante buena parte del siglo XX, la planificación de defensa estuvo dominada por la posibilidad de conflicto entre Estados, la protección territorial y la preparación para la guerra convencional. El pensamiento estratégico sostiene que los objetivos políticos deben guardar relación con los medios disponibles, especialmente en contextos caracterizados por la competencia y la incertidumbre. Por consiguiente, las transformaciones del entorno obligan a los Estados a adaptar sus instituciones y capacidades, sin abandonar el análisis sistemático de la relación entre fines, medios y riesgos (Freedman, 2013; Gray, 2015)².

El final de la Guerra Fría no produjo un entorno libre de amenazas. La agenda de seguridad se amplió para incorporar terrorismo, crimen organizado transnacional, ciberamenazas, proliferación, riesgos sobre infraestructuras críticas y formas híbridas de coerción. Los documentos estratégicos contemporáneos describen amenazas

² Freedman, L. (2013). *Strategy: A history*. Oxford University Press / Gray, C. S. (2015). *The future of strategy*. Polity.

interconectadas y actores estatales y no estatales capaces de combinar instrumentos militares y no militares (Hoffman, 2007; Naciones Unidas, 2004; OTAN, 2022; Williams, 2008)³.

Una característica distintiva de las redes criminales contemporáneas es su capacidad para adaptar rápidamente sus estructuras, métodos y actividades frente a nuevas oportunidades y medidas de control. En su evaluación sobre la criminalidad organizada en la Unión Europea, Europol (2025) documenta que estas organizaciones utilizan plataformas digitales y tecnologías emergentes, infiltran empresas legalmente constituidas, recurren a la corrupción y modifican continuamente sus mecanismos financieros. Estas prácticas les permiten ocultar sus operaciones, dificultar la acción de las autoridades y proteger y ampliar sus beneficios ilícitos. Aunque la evidencia examinada por Europol corresponde principalmente al espacio europeo, los mecanismos identificados ayudan a comprender la adaptabilidad y resiliencia de las redes criminales transnacionales. En las Américas, el IISS (2025) identifica una expansión semejante hacia minería ilegal, tráfico de personas, extorsión, delitos ambientales, drogas sintéticas y lavado de activos. Estas actividades atraviesan las divisiones tradicionales entre seguridad interna, defensa, justicia, finanzas y política exterior.

Asimismo, el entorno político y jurídico se ha vuelto más exigente. Los Estados deben mantener eficacia operacional sin debilitar el Estado de Derecho, la supervisión civil ni la legitimidad pública. Esta tensión no autoriza a presentar los controles jurídicos como obstáculos externos a la seguridad. Por el contrario, una respuesta que erosiona instituciones puede reducir la capacidad estatal que pretende fortalecer. La cuestión estratégica consiste en combinar eficacia, legalidad y legitimidad, especialmente cuando las organizaciones criminales aprovechan brechas regulatorias o capturan estructuras legales (Europol, 2024, 2025).

En este escenario, la cooperación adquiere una función instrumental. Puede integrar información, armonizar procedimientos, facilitar operaciones coordinadas y reducir las brechas que las redes ilícitas explotan entre jurisdicciones. Pero puede, a la vez, crear nuevas vulnerabilidades si una institución nacional depende de asistencia externa para

³ Hoffman, F. G. (2007). Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars. Potomac Institute for Policy Studies. <https://www.comw.org/qdr/fulltext/0712hoffman.pdf> / Williams, P. (2008). Violent non-state actors and national and international security. International Relations and Security Network. <https://www.files.ethz.ch/isn/93880/VNSAs.pdf>

funciones críticas sin desarrollar competencias propias. La necesidad de cooperar y el riesgo de dependencia son, por ello, dos dimensiones simultáneas del mismo problema.

Cooperación internacional y desarrollo de capacidades

El concepto general de desarrollo de capacidades ofrece un primer criterio de evaluación. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo define el capacity development como el proceso mediante el cual individuos, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las capacidades necesarias para fijar y alcanzar sus objetivos a lo largo del tiempo. Su énfasis se sitúa en la apropiación local, la sostenibilidad y la transformación generada desde las propias instituciones, no en la sustitución indefinida de funciones nacionales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2009).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011) aplica una lógica relacionada al fortalecimiento del Estado en contextos de fragilidad. Su orientación subraya la necesidad de respaldar instituciones legítimas y capaces, evitar estructuras paralelas y diseñar la cooperación en función de procesos nacionales sostenibles. Aunque su objeto no es militar, esta literatura permite evaluar la cooperación por los efectos que produce sobre la capacidad estatal y no solo por los insumos movilizados.

En el campo de la defensa, la doctrina estadounidense define Security Cooperation como el conjunto de interacciones, programas y actividades con establecimientos de seguridad extranjeros para construir relaciones y desarrollar capacidades asociadas a objetivos de seguridad compartidos. La Joint Publication 3-20 vincula, del mismo modo, la cooperación con la capacidad y la interoperabilidad de socios, e incorpora la planificación, ejecución y evaluación como funciones permanentes (Joint Chiefs of Staff, 2024).

Estas aproximaciones permiten distinguir entre asistencia y capacidad. La entrega de equipos, financiamiento o formación puede ser necesaria, pero no constituye por sí sola un resultado estratégico. El resultado aparece cuando el Estado receptor puede integrar, sostener, adaptar y emplear lo recibido conforme a sus prioridades. La capacidad es, en suma, una propiedad del sistema nacional, que combina personas, doctrina,

organización, información, infraestructura, tecnología, logística y autoridad institucional (PNUD, 2009; Joint Chiefs of Staff, 2024).

La cooperación será más sólida cuanto menos dependa su continuidad de estructuras excepcionales. Ello exige formación de formadores, mecanismos presupuestarios, mantenimiento, retención de conocimiento, integración doctrinal y evaluación de resultados. De lo contrario, una actividad puede generar efectos visibles de corto plazo sin modificar la capacidad de actuación una vez que termina el apoyo externo. En términos analíticos, la sostenibilidad debe examinarse desde el diseño del acuerdo y no solo al finalizarlo.

Autonomía estratégica: cooperación para decidir y actuar

La autonomía estratégica adquirió especial centralidad en el debate europeo contemporáneo como respuesta a una cuestión fundamental: si la Unión Europea disponía de la capacidad necesaria para proteger sus intereses y actuar cuando las circunstancias lo exigieran. La Estrategia Global de 2016 estableció que un nivel apropiado de autonomía era necesario para promover la paz y preservar la seguridad dentro y fuera de las fronteras europeas. Asimismo, sostuvo que los Estados europeos debían estar mejor equipados, entrenados y organizados tanto para contribuir a los esfuerzos colectivos como para actuar autónomamente cuando fuese necesario (European External Action Service [EEAS], 2016).

La Brújula Estratégica de 2022 transformó esa aspiración general en líneas de acción más concretas: acelerar la toma de decisiones, desarrollar capacidades civiles y militares, invertir en tecnologías estratégicas, reducir dependencias tecnológicas e industriales y fortalecer la cooperación con aliados y socios (Consejo de la Unión Europea, 2022).

Esta experiencia y evolución documental muestra que la autonomía estratégica no equivale al aislamiento ni a la autosuficiencia absoluta. Consiste en disponer de capacidades, recursos y libertad de decisión suficientes para escoger cuándo, cómo y con quién actuar. Aunque formulada dentro de un contexto institucional europeo específico, esta distinción ofrece una herramienta útil para evaluar en otras regiones si

la cooperación amplía las opciones de un Estado o genera dependencias que terminan restringiéndolas.

La literatura especializada rechaza la equivalencia entre autonomía y aislamiento. Howorth (2019)⁴ sostiene que una mayor autonomía europea puede construirse mediante una cooperación más eficaz con la OTAN, mientras Biscop (2019)⁵ relaciona la actuación estratégica con la disponibilidad de medios políticos, económicos y militares. La autonomía no exige actuar siempre solo; exige conservar la posibilidad real de decidir y actuar cuando los intereses propios lo requieran.

Esta definición permite separar soberanía y autonomía estratégica. La soberanía establece quién posee autoridad jurídica para decidir. La autonomía estratégica examina si esa autoridad dispone de medios suficientes para ejecutar lo decidido. Un Estado puede conservar formalmente sus competencias y, al mismo tiempo, carecer de inteligencia, sostenimiento, vigilancia, tecnología o personal para ejercerlas con eficacia. La dependencia relevante no es toda relación de apoyo, sino aquella que condiciona funciones esenciales y restringe opciones de acción.

En este artículo, el poder nacional se entiende en sentido funcional como el conjunto de medios institucionales, humanos, materiales e informacionales que el Estado puede articular al servicio de sus objetivos políticos. Esta formulación se apoya en la relación estratégica entre fines y medios (Freedman, 2013; Gray, 2015⁶), pero su empleo para evaluar la cooperación constituye una síntesis del autor. La cooperación fortalece el poder nacional cuando convierte aportes externos en capacidades utilizables, sostenibles y gobernadas por el propio Estado.

Cooperación y autonomía son complementarias cuando la primera amplía el conjunto de opciones disponibles. El intercambio de información puede mejorar el conocimiento situacional; el entrenamiento combinado puede elevar la interoperabilidad; y la cooperación tecnológica puede reducir brechas. Estos efectos fortalecen la autonomía si quedan incorporados en instituciones nacionales y pueden sostenerse conforme a decisiones propias (Biscop, 2019; Consejo de la Unión Europea, 2022).

⁴ Howorth, J. (2019). Strategic autonomy: Why it's not about Europe going it alone. *European View*, 18(2), 254

⁵ Biscop, S. (2019). *European strategy in the 21st century: New future for old power*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429427442>

⁶ Gray, C. S. (2015). *The future of strategy*. Polity.

La relación se invierte cuando el diseño impide la apropiación nacional, concentra conocimiento crítico en el proveedor o supedita permanentemente una función esencial a decisiones ajenas. La evaluación debe considerar, por este motivo, no solo el beneficio inmediato, sino también las condiciones de sostenimiento, acceso a información, control de datos, mantenimiento, reemplazo y salida. La autonomía estratégica funciona, así como criterio para valorar la calidad de la cooperación, no como argumento para rechazarla.

Interdependencia hemisférica y repercusiones regionales

América no constituye un sistema de seguridad integrado. En el continente existen acuerdos, instituciones y mecanismos de coordinación de alcance desigual, pero no una estructura única que articule las respuestas de todos los Estados. Aun así, la naturaleza transnacional de las redes criminales genera interdependencias concretas entre ellos. Estas organizaciones conectan mercados ilícitos, corredores de sostenimiento, flujos financieros y territorios fronterizos sometidos a jurisdicciones y capacidades estatales diferentes. En estas condiciones, una vulnerabilidad localizada puede producir efectos más allá del territorio en que se origina, mientras que el fortalecimiento de los controles en un país puede alterar rutas, costos y oportunidades para los grupos que operan en otros lugares. Por esta razón, aunque los resultados de cada acuerdo deban evaluarse inicialmente en los Estados participantes, sus repercusiones no pueden analizarse como fenómenos exclusivamente nacionales (IISS, 2025; UNODC, 2023).

Las políticas de seguridad pueden generar externalidades, es decir, efectos que se manifiestan fuera del territorio en el que fueron aplicadas. En los mercados ilícitos de drogas, por ejemplo, el aumento de la presión estatal sobre una zona no siempre elimina la actividad criminal; en ocasiones, desplaza los cultivos, las rutas o las operaciones hacia territorios donde el control institucional es menor. La UNODC (2008) denomina a este desplazamiento “balloon effect” o “efecto globo”, que es cuando la presión reduce la actividad en un lugar, esta puede reaparecer o intensificarse en otro. El concepto no implica que toda intervención produzca necesariamente ese resultado ni puede aplicarse automáticamente a todas las formas de criminalidad. No obstante, plantea una

advertencia estratégica: una política eficaz dentro de un país puede trasladar parte del riesgo hacia los Estados vecinos si no existe coordinación regional.

En consecuencia, el éxito nacional no debe evaluarse de manera aislada, sino considerando también sus posibles consecuencias sobre las rutas, los territorios y las redes criminales del conjunto regional (IISS, 2025; UNODC, 2008).

La interdependencia puede generar asimismo beneficios compartidos. El intercambio de información, la compatibilidad de procedimientos, la coordinación fronteriza y la formación conjunta pueden reducir vacíos aprovechados por organizaciones transnacionales. Sin embargo, la distribución de capacidades, información e influencia no es necesariamente simétrica. Por ello, los arreglos cooperativos deben ampliar la capacidad de todos los participantes sin concentrar decisiones esenciales, crear dependencias permanentes o debilitar la responsabilidad de las instituciones nacionales (Keohane & Nye, 2012⁷; Naciones Unidas, 2004; OCDE, 2011).

Esta perspectiva obliga a evaluar la cooperación en tres escalas relacionadas. En la escala nacional interesa determinar si deja capacidades sostenibles y preserva la autoridad para decidir. En la escala bilateral o multilateral debe examinarse la reciprocidad, la gobernanza y la distribución de beneficios. En la escala hemisférica corresponde observar desplazamientos de amenazas, brechas entre socios y efectos sobre Estados que no participan directamente en una iniciativa. La calidad estratégica de un acuerdo depende, por tanto, de su capacidad para fortalecer a cada Estado sin transferir costos evitables al resto de América.

La Joint Security Declaration de Doral como caso documental

La Joint Security Declaration de Doral, firmada en el Americas Counter Cartel Conference, celebrada los días 4 y 5 de marzo de 2026 en Doral, Florida, Estados Unidos, ofrece un caso reciente para examinar la relación entre cooperación y soberanía.

⁷ Keohane, R. O., & Nye, J. S., Jr. (2012). Power and interdependence (4th ed.). Longman.

La versión oficial en español⁸ y la versión oficial en inglés⁹ establecen expresamente que la declaración fue firmada en esa localidad (U.S. Department of War, 2026).

La declaración reafirma relaciones de seguridad y defensa basadas en paz, soberanía y seguridad hemisférica. A su vez, declara el respeto a la soberanía de cada Estado, de acuerdo con los convenios bilaterales existentes y con las leyes nacionales. Sobre esa base, los participantes expresaron su intención de ampliar la cooperación bilateral y multilateral, coordinar esfuerzos gubernamentales en seguridad fronteriza, combatir el narcoterrorismo y el tráfico, proteger infraestructura crítica y articular una coalición frente a amenazas compartidas (U.S. Department of War, 2026).

El contenido del documento es breve y programático. No crea una organización supranacional, no transfiere competencias y no define mecanismos de implementación, indicadores ni salvaguardas de sostenibilidad. Por esa razón, su valor como caso no radica en probar resultados, sino en mostrar que cooperación y soberanía aparecen formuladas como principios compatibles. La evaluación estratégica deberá desplazarse desde la intención declarada hacia el diseño y los efectos de los acuerdos que la desarrollen.

La retórica política pronunciada durante la conferencia fue más agresiva que el texto conjunto. La cobertura de Associated Press registró llamados estadounidenses a una postura ofensiva y a un mayor uso del poder militar contra los carteles (Goodman, 2026). Analíticamente, esa retórica es relevante para comprender el contexto, pero no debe confundirse con las obligaciones aceptadas por los participantes. El documento firmado continúa siendo la fuente primaria para determinar el alcance común de la declaración.

De Doral a Panamá: continuidad e implementación

La declaración de Doral no agotó el proceso político. El 7 de marzo de 2026, una proclamación de la Casa Blanca presentó la Americas Counter Cartel Coalition, vinculada, a su vez, a la iniciativa Shield of the Americas, como un mecanismo para coordinar capacidades militares y de seguridad de los países participantes. El texto

⁸ <https://media.defense.gov/2026/Mar/05/2003885538/-1/-1/1/AMERICAS-COUNTER-CARTEL-CONFERENCE-JOINT-SECURITY-DECLARATION-IN-SPANISH.PDF>

⁹ <https://media.defense.gov/2026/Mar/05/2003885537/-1/-1/1/AMERICAS-COUNTER-CARTEL-CONFERENCE-JOINT-SECURITY-DECLARATION.PDF>

estadounidense afirmó que la coalición reunía a representantes de diecisiete países y propuso entrenar y movilizar fuerzas de naciones asociadas para desarticular carteles, siempre con arreglo a las autoridades jurídicas disponibles (The White House, 2026). Esta proclamación expresa la política de Estados Unidos, no un tratado multilateral aceptado automáticamente por todos los participantes.

El 12 de agosto de 2026, la coalición celebró una nueva reunión en Ciudad de Panamá con autoridades civiles de defensa y jefes militares de cerca de veinte países. Associated Press informó que el encuentro abordó la continuidad de la iniciativa y que Colombia se incorporaría como su decimonoveno miembro (Associated Press, 2026). Conviene distinguir esta reunión de la XVII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en Cusco entre el 6 y el 10 de julio de 2026, que constituyó un foro hemisférico diferente y culminó con la Declaración de Cusco (William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, 2026).

La dimensión colombiana agrega relevancia estratégica. Durante la reunión de Panamá, el secretario de Guerra de Estados Unidos, Pete Hegseth, afirmó que el nuevo Gobierno colombiano había solicitado colaboración para realizar operaciones militares conjuntas contra redes calificadas como narcoterroristas. La cobertura inicial de Associated Press señaló que Bogotá no respondió inmediatamente a ese anuncio.

Sin embargo, un comunicado oficial del Ministerio de Defensa colombiano, publicado el mismo 12 de agosto de 2026, confirmó el ingreso formal de Colombia a la Coalición de las Américas Contra los Carteles y la celebración de un acuerdo bilateral de cooperación con Estados Unidos. El documento también registró la invitación del presidente Abelardo De la Espriella para profundizar la planificación, coordinación y ejecución de operaciones contra amenazas comunes, de conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano y los acuerdos vigentes. Esta confirmación permite constatar la existencia de cooperación institucional y de un acuerdo bilateral, pero la información pública todavía no permite determinar el alcance jurídico, operacional, temporal o territorial de las actuaciones previstas ni establecer si contempla la ejecución autónoma de operaciones estadounidenses en territorio colombiano (Associated Press, 2026; Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2026).

En efecto, Doral representa el compromiso documental inicial; la proclamación estadounidense define una orientación política; Panamá muestra continuidad organizativa; el anuncio estadounidense relativo a Colombia fue seguido por la confirmación oficial de su incorporación a la coalición y de un acuerdo bilateral, aunque sus instrumentos de implementación y su alcance operacional todavía no se conocen públicamente. Cada nivel requiere fuentes y criterios distintos. La existencia de una coalición o de una adhesión política no demuestra por sí sola que haya capacidades instaladas, reglas de empleo comunes, mecanismos de rendición de cuentas o resultados verificables.

Desde una perspectiva hemisférica, la evaluación de las eventuales decisiones adoptadas por Colombia no debe limitarse a sus resultados dentro del territorio nacional. Cabe considerar si una mayor presión sobre determinadas organizaciones modifica la distribución regional de las amenazas. El efecto globo identificado por la UNODC (2008) y la capacidad de adaptación documentada por el IISS (2025) proporcionan fundamentos para plantear esta posibilidad, pero no permiten afirmar que el desplazamiento ocurrirá necesariamente. Su verificación exige observar la evolución de las rutas, las alianzas, los mercados y la presencia criminal en los Estados vecinos, los corredores marítimos y otros espacios vulnerables. El efecto hemisférico dependerá, entre otros factores, del alcance de la coordinación regional y de la capacidad institucional de los países potencialmente afectados. Se trata, en último término, de una hipótesis estratégica que debe contrastarse mediante seguimiento empírico y no de una consecuencia automática de la intervención.

La secuencia Doral-Panamá-Colombia confirma la necesidad de distinguir tres niveles de análisis: discurso político, compromiso documental e implementación. El discurso político expresa prioridades, preferencias y expectativas, pero no crea por sí mismo obligaciones comunes. El compromiso documental, manifestado en declaraciones, adhesiones o acuerdos, permite identificar lo aceptado formalmente por los participantes y delimitar su alcance político o jurídico. La implementación, en cambio, revela si esos compromisos se traducen efectivamente en decisiones, recursos, capacidades y resultados. Esta distinción evita interpretar la retórica como una obligación jurídica o presentar un acuerdo anunciado como si constituyera un resultado comprobado. De este modo, una evaluación rigurosa no puede inferir autonomía, reciprocidad o fortalecimiento

institucional únicamente a partir del lenguaje declarativo. Debe examinar los instrumentos que desarrollen los compromisos, su fundamento jurídico, los recursos asignados, la distribución de responsabilidades, las reglas de coordinación y gobernanza, los mecanismos de supervisión y sus resultados verificables.

Marco analítico para evaluar la cooperación estratégica

A partir del análisis precedente, el artículo propone seis criterios para determinar en qué medida un acuerdo de cooperación en seguridad y defensa contribuye al fortalecimiento del Estado y de su autonomía estratégica. Estos criterios no constituyen normas jurídicas universales, un índice cuantitativo ni una escala validada estadísticamente. Son dimensiones analíticas derivadas de la literatura y de los documentos examinados. Su finalidad es orientar tres momentos del proceso: la evaluación ex ante, centrada en el diseño y las condiciones iniciales del acuerdo; el seguimiento de su implementación; y la evaluación ex post, dirigida a establecer sus capacidades, efectos y resultados:

Tabla 1. Criterios para evaluar la contribución de la cooperación a la autonomía estratégica.

Criterio	Pregunta de evaluación	Indicadores principales
Capacidades nacionales sostenibles	¿Qué capacidades podrá mantener y emplear el Estado cuando disminuya o finalice la asistencia externa?	Apropiación nacional; personal formado y retenido; transferencia y conservación del conocimiento; capacidad de mantenimiento y actualización; incorporación en la doctrina y los procedimientos; sostenibilidad presupuestaria.
Autonomía de decisión y acción	¿Puede el Estado establecer sus prioridades y emplear las capacidades adquiridas sin depender de manera crítica de la autorización, información o asistencia permanente de otro actor?	Capacidad nacional de planificación; acceso y control sobre los datos generados; competencias técnicas propias; continuidad operativa; disponibilidad de soporte y repuestos; existencia de proveedores o alternativas; ausencia de dependencias críticas.
Criterio	Pregunta de evaluación	Indicadores principales

Control soberano y gobernanza	¿Conservan las autoridades nacionales el control jurídico y político sobre las prioridades, las operaciones, la información y, cuando corresponda, el uso de la fuerza?	Base jurídica definida; autoridad nacional competente; cadena de decisión y responsabilidades; reglas para el empleo de las capacidades; protección de la información; supervisión civil; rendición de cuentas; mecanismos de solución de controversias.
Reciprocidad y distribución de beneficios	¿Cómo se distribuyen los beneficios, costes, responsabilidades y riesgos entre los participantes?	Acceso a la información y a los resultados; participación en las decisiones; transferencia de conocimientos y tecnología; distribución proporcional de costes y riesgos; transparencia de las condiciones; beneficios verificables para todas las partes.
Coherencia hemisférica y prevención del desplazamiento	¿La iniciativa reduce la amenaza o contribuye a trasladarla hacia otros países, rutas o espacios jurisdiccionales?	Variación de la amenaza antes, durante y después de la intervención; cambios en rutas y mercados ilícitos; desplazamiento territorial; adaptación de las organizaciones criminales; efectos sobre terceros Estados; coordinación con países potencialmente afectados.
Fortalecimiento institucional y legitimidad	¿La cooperación se integra en las instituciones nacionales y fortalece su capacidad para actuar de manera legítima, coordinada y sostenible?	Coordinación interagencial; profesionalización; cumplimiento del derecho nacional y de los derechos humanos; supervisión civil; aprendizaje institucional; confianza y rendición de cuentas; incorporación en estructuras permanentes; ausencia de mecanismos paralelos dependientes de actores externos.

Nota: Los criterios orientan una evaluación estructurada, pero no establecen ponderaciones ni umbrales universales. Elaboración propia a partir de Biscop (2019), Consejo de la Unión Europea (2022), Joint Chiefs of Staff (2024), Keohane y Nye (2012), OCDE (2011), PNUD (2009), UNODC (2008) y U.S. Department of War (2026).

Discusión

Los seis criterios desplazan el foco de la evaluación desde el volumen de la cooperación hacia la calidad y los efectos que esta produce. El número de reuniones, ejercicios, cursos o equipos entregados permite conocer las actividades y los productos de un acuerdo, pero no demuestra por sí mismo la existencia de resultados estratégicos. Para establecerlos es necesario examinar cambios verificables en la preparación, el sostenimiento, los tiempos de respuesta, la coordinación institucional, la capacidad de decisión y la reducción de vulnerabilidades. La evaluación debe sustentarse, por tanto, en una teoría de cambio que explique de qué manera los recursos y actividades previstos producirán las capacidades y los efectos esperados, así como las condiciones necesarias para que esa relación se mantenga en el tiempo.

El marco permite, además, superar una falsa dicotomía entre cooperación y autonomía. Rechazar la cooperación con el propósito de preservar la independencia puede limitar el acceso a información, tecnologías o capacidades y, paradójicamente, reducir la libertad de acción. Por su parte, aceptar asistencia sin transferencia de conocimientos, apropiación nacional o control sobre las decisiones puede generar el mismo resultado mediante una dependencia prolongada. La autonomía no exige aislamiento, sino capacidad para cooperar desde una posición que preserve opciones propias. El propósito estratégico consiste en convertir el apoyo externo en capacidades nacionales sostenibles y establecer relaciones que distribuyan de manera recíproca los beneficios, costes y riesgos (Howorth, 2019; Keohane & Nye, 2012).

En el espacio americano, la evaluación debe situarse dentro de un entorno de interdependencias de seguridad, no de un sistema hemisférico integrado. Los efectos de un acuerdo pueden extenderse más allá de los Estados participantes: una mejora operacional puede reducir vulnerabilidades en una jurisdicción y, simultáneamente, modificar las rutas o actividades de las organizaciones criminales en otros territorios. El fortalecimiento de la autonomía nacional debe considerar, por ello, sus posibles repercusiones sobre terceros países y complementarse con coordinación fronteriza, intercambio de información, procedimientos compatibles y mecanismos de seguimiento regional. El objetivo no es impedir que cada Estado adopte sus propias decisiones, sino

evitar que el éxito de uno contribuya involuntariamente a aumentar la vulnerabilidad de otro (IISS, 2025; UNODC, 2008).

La secuencia Doral-Panamá-Colombia ofrece una primera ilustración documental de la utilidad del marco, pero no constituye una validación empírica de sus resultados. El respeto a la soberanía, la ampliación de la cooperación y la adhesión a una coalición son elementos relevantes del diseño político, aunque insuficientes para determinar su contribución efectiva a la autonomía estratégica. Los instrumentos de implementación deberán precisar su fundamento jurídico, las capacidades que se pretende desarrollar, la distribución de responsabilidades, las reglas aplicables a las operaciones y, cuando corresponda, al empleo de la fuerza, así como la gobernanza, la protección de la información, el sostenimiento y los mecanismos para medir efectos nacionales y regionales. Estos elementos permiten evaluar anticipadamente la calidad del diseño; la contribución real de la iniciativa solo podrá establecerse a partir de su implementación y de resultados verificables (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2026; U.S. Department of War, 2026).

La principal limitación de la propuesta es empírica. Los criterios provienen de una sistematización documental y todavía deben aplicarse a acuerdos concretos para comprobar su claridad, utilidad y capacidad de distinguir entre distintas formas de cooperación. Esta tarea puede verse dificultada por el acceso restringido a información operacional, financiera o jurídica y por la intervención simultánea de otros factores que influyen sobre los resultados de seguridad. Las investigaciones futuras podrían desarrollar estudios de caso comparados y seguimientos longitudinales de programas de entrenamiento, transferencia tecnológica, intercambio de inteligencia criminal, seguridad fronteriza, control marítimo, interdicción financiera y protección de infraestructura crítica. Esto permitiría perfeccionar los indicadores, examinar las relaciones causales y comparar las condiciones existentes antes, durante y después de la implementación.

Conclusiones

La transformación de la seguridad hemisférica no significa que la violencia interestatal haya sido sustituida por la violencia criminal. Expresa la coexistencia de dos tendencias: la baja recurrencia relativa de guerras entre Estados y la creciente relevancia de

organizaciones criminales y actores no estatales con capacidad transfronteriza. Esta es la paradoja central del escenario americano: el continente puede ser relativamente pacífico en las relaciones entre sus Estados y, al mismo tiempo, profundamente inseguro para sus sociedades. Frente a amenazas que atraviesan fronteras, conectan mercados y aprovechan diferencias jurisdiccionales, la cooperación internacional constituye un instrumento necesario, aunque no suficiente, y no debe considerarse un fin estratégico en sí misma.

El análisis permite distinguir dos conceptos estrechamente relacionados, pero diferentes. La soberanía determina quién posee la autoridad jurídica y política para decidir; la autonomía estratégica indica si el Estado dispone de las capacidades necesarias para ejecutar sus decisiones. La cooperación puede fortalecer ambas dimensiones cuando preserva la autoridad nacional, transfiere conocimientos, desarrolla capacidades sostenibles y amplía las opciones disponibles. Puede debilitarlas cuando genera dependencias críticas en funciones esenciales, condiciona la libertad de acción o traslada decisiones hacia actores ajenos a las instituciones competentes.

En un entorno caracterizado por amenazas móviles y transnacionales, ningún Estado americano, por amplias que sean sus capacidades, puede abordar su seguridad de manera completamente aislada. Las decisiones adoptadas en un país pueden modificar rutas, alianzas, mercados ilícitos, exigencias institucionales y niveles de riesgo en otros. Esto no significa que toda intervención produzca necesariamente un desplazamiento de las amenazas, pero obliga a evaluar esa posibilidad. Por consiguiente, la autonomía nacional debe articularse con una perspectiva hemisférica que permita fortalecer las capacidades propias sin ampliar brechas regionales, favorecer desplazamientos criminales ni transferir costes desproporcionados a los Estados vecinos.

La secuencia iniciada con la Joint Security Declaration de Doral, continuada con la reunión de la coalición en Panamá y ampliada mediante la incorporación formal de Colombia muestra que la cooperación y el respeto a la soberanía pueden coexistir como principios dentro de un mismo marco político. Sin embargo, una declaración de intención, una adhesión o la formalización pública de un acuerdo bilateral no permiten inferir por sí solas resultados operacionales ni fortalecimiento institucional. Una evaluación rigurosa debe distinguir entre discurso político, compromiso documental e implementación;

verificar la base jurídica de las actuaciones; y examinar los recursos, las responsabilidades, las reglas de coordinación y las repercusiones nacionales y regionales.

La principal contribución del artículo es la formulación de seis criterios: capacidades nacionales sostenibles; autonomía de decisión y acción; control soberano y gobernanza; reciprocidad y distribución de beneficios; coherencia hemisférica y prevención del desplazamiento; y fortalecimiento institucional y legitimidad. Estos criterios permiten sustituir la pregunta binaria acerca de si un Estado debe o no cooperar por una cuestión analíticamente más productiva: en qué condiciones jurídicas, institucionales y operacionales la cooperación fortalece el poder nacional y deja al Estado en mejores condiciones para decidir, actuar y proteger sus intereses una vez que disminuye o concluye el apoyo externo. Su utilidad empírica deberá comprobarse posteriormente mediante la aplicación sistemática a acuerdos y programas concretos.

*José Ignacio Alvarez
Chaigneau**

Capitán de Navío IM (R), PhD Geografía e Historia, Profesor de la Academia de Guerra Naval,
Chile