CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE LA FRONTERA ENTRE COLOMBIA Y PANAMÁ COMO PIVOTE HACIA CENTROAMÉRICA: FRONTERA CONFIABLE*

Oscar Mario Ramírez Villegas

* Capítulo de libro resultado de la investigación "Relaciones entre Colombia y Corea del Sur: un análisis desde la política exterior colombiana como estrategia geopolítica en el Asia Pacífico", en la línea de investigación "Estrategia, Geopolítica y Seguridad Hemisférica", adscrito al grupo de investigación "Centro de Gravedad", reconocido y categorizado en A por MinCiencias, registrado con el código COL0104976 vinculado a la Maestría en Estrategia y Geopolítica, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto" de Colombia.

Resumen

El análisis de la frontera terrestre y marítima entre Colombia y Panamá permite formular una estrategia que admita fortalecer el trabajo bilateral en materia de seguridad y desarrollo, con el fin de proyectar la zona de frontera como un pivote de Colombia hacia Centroamérica. Desde la experiencia del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra, se presenta la posibilidad de evaluar las amenazas trasnacionales, en especial para la frontera colombiana. Por ello, la idea es brindar una visión geopolítica, geoestratégica y geoeconómica hacia el Darién, que pueda abarcar los intereses nacionales, las amenazas y las oportunidades, teniendo en cuenta las relaciones dentro del sistema internacional de ambos Estados (política exterior, influencia de los países en potencia, resistencia al desarrollo fronterizo, cooperación conjunta, representaciones adecuadas), las estrategias en desarrollo (militar y diplomática), la seguridad, la defensa y la inteligencia estratégica, a fin de comprender el contexto desde un marco teórico y conceptual, y de ofrecer una propuesta de estrategia diferente o que supere la actual.

Palabras clave: estrategia militar; cooperación; Colombia y Panamá.

Abstract

The analysis of the land and maritime border between Colombia and Panama allows the formulation of a strategy that led to strengthening bilateral work on security and development to protect the border area as a pivot from Colombia to Central America. From the experience of the Center of Strategic Studies on National Security and Defense of the Escuela Superior de Guerra in Colombia, the possibility of evaluating transnational threats is presented, especially for the Colombian border. Therefore, a geopolitical, geostrategic, and geoeconomic vision toward the Darien can encompass national interests, threats, and opportunities, taking into account the relations within the international system of both States (foreign policy, influence of potential countries, resistance to border development, joint cooperation, adequate representations), developing strategies (military and diplomatic), security, defense, and strategic intelligence, in order to understand the context from a theoretical and conceptual framework and to offer a proposal of a different strategy that exceeds the current one.

Keywords: Military Strategy; Cooperation; Colombia; Panama.

Introducción

La frontera entre Colombia y Panamá se caracteriza por la presencia de dinámicas que ponen en riesgo la seguridad nacional y, con ello, el desarrollo de la región; la convergencia de grupos irregulares, los flujos de migración irregular, la asimetría entre las medidas de seguridad adoptadas por los dos Estados y la volatilidad del escenario hacen de esta frontera un espacio de crecimiento de amenazas regionales. Por ello, para el desarrollo de esta investigación, se ha planteado la necesidad de formular una estrategia integral que permita fortalecer el trabajo bilateral en materia de seguridad y desarrollo entre Colombia y Panamá, con el fin de proyectar la zona de frontera como un pivote de Colombia hacia Centroamérica.

Los Gobiernos de Colombia y Panamá "mantienen el decidido interés en fortalecer su relación estratégica", marcada por "vínculos históricos" y "por el importante flujo de inversiones y estrecha cooperación en diferentes ámbitos" (Reina & Oviedo, 2014), incrementando sus relaciones de cooperación, para combatir de manera más eficaz el crimen organizado de minería ilegal en su frontera común.

De esta manera, se puede deducir que Colombia ve en Panamá no solo un aliado en el sector comercial —que actualmente genera el vínculo más fuerte en esta relación bilateral—, sino también un apoyo a las políticas de seguridad y democracia establecidas en la constitución colombiana de 1991. Panamá siempre se ha caracterizado por el respeto hacia nuestras políticas internas, y la coincidencia en tantos aspectos políticos y culturales es atribuible a la antigua pertenencia de Panamá a Colombia.

Este capítulo se articula en diversos apartados, a través de los cuales se desarrolla la importancia de las relaciones bilaterales entre ambos países. Así, el primero define el contexto histórico que evidencia la evolución de las relaciones entre Colombia y Panamá.

Por otro lado, se caracteriza el fenómeno de la seguridad multidimensional en la región fronteriza colombo-panameña, de tal manera que se puedan establecen las dinámicas de seguridad fronterizas. Para esto, se aplicó un enfoque cualitativo, con un diseño descriptivo y transversal correlacional, para tratar el impacto causado por la minería ilegal en la región, a fin de establecer la relación existente entre las variables y su incidencia en un momento dado, sin determinar una relación causal.

Asimismo, se eligieron los documentos referidos al impacto causado por las relaciones estratégicas en la frontera colombo-panameña. Se seleccionaron manualmente todos los artículos relacionados con el tema de estudio, y los criterios fueron: originales, publicados entre los últimos diez años, editados por las instituciones oficiales de ambos países.

Situación actual de la frontera colombo-panameña

La situación actual que se presenta en esta frontera es el reflejo de lo que actualmente se denomina la *sexta generación de la guerra* (Niño, 2017), que hace alusión a las manifestaciones de violencia que se desarrollan por la poca participación de políticas públicas que garanticen estrategias de seguridad y defensa constantes y efectivas. Estas dinámicas, que responden a amenazas de seguridad en la zona fronteriza, no solo responden a acciones armadas, por lo que es necesario tener en cuenta la concepción de *seguridad multidimensional*, a fin de entender la seguridad y la defensa nacional como mecanismos que promueven la protección del ser humano desde el desarrollo.

Con el propósito de interiorizar estos conceptos al escenario de estudio, se identificarán las dinámicas de seguridad fronteriza, migración y desarrollo que se presentan en la frontera entre Colombia y Panamá.

Posterior a esto, se analizarán las agendas bilaterales en materia de política y defensa nacional, para entender los vacíos de cooperación y desarrollo en la zona de frontera.

El término *frontera* es definido en derecho internacional como la línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado, es decir, aquella que determina los límites y el ámbito espacial donde un Estado ejerce su soberanía con exclusión de otros. Tradicionalmente, el concepto se vinculaba al espacio terrestre, pero en la actualidad esta categoría engloba espacios físicamente diferentes sobre los que también se proyecta la soberanía estatal, como el espacio aéreo y los espacios marítimos. De ahí que hoy deba hacerse referencia a diferentes tipos de fronteras: territoriales, aéreas, marítimas, fluviales y lacustres (Infante, 2016).

La frontera que nos corresponde está caracterizada por ser una frontera natural: su accidente geográfico es la cadena montañosa del Darién, y esta incluye delimitaciones hechas por el hombre. El espacio aéreo está regulado por diferentes procedimientos, y el marítimo está controlado por cada nación (Infante, 2016).

Colombia desarrolla lineamientos en política exterior responsables, innovadores y constructivos, con escenarios multilaterales, en defensa de la estabilidad y la seguridad internacional, con un enfoque en la consolidación y el fortalecimiento de las relaciones, acorde a los cambios y a los desafíos ante las amenazas trasnacionales actuales en el hemisferio.

> Colombia liderará un proceso de revitalización del sistema interamericano y, en particular, del compromiso de la región con la defensa de la democracia. Así mismo, impulsará iniciativas que permitan realizar una evaluación de la gestión y la acción de las organizaciones internacionales y las agencias multilaterales, con el fin de fortalecerlas y hacer más eficiente y eficaz su contribución a la gobernanza internacional. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2018)

Este esfuerzo en la frontera colombiana pone todas sus capacidades al servicio de las relaciones bilaterales, en especial cuando se habla de Panamá, a fin de tener una frontera confiable y sostenible. Para lograr superar la inestabilidad y el deterioro de la seguridad y la defensa, es

transcendental diseñar una propuesta estratégica que abarque los poderes político, económico, social y militar, con retos factibles, dirigidos a abordar los centros de gravedad y a mitigar las amenazas.

> La primera visita oficial del presidente Iván Duque se realizó a la República de Panamá, el 10 de septiembre de 2018, evento que fue antecedido por la reunión del Mecanismo de Consultas Políticas liderada por la Viceministra de Relaciones Exteriores de Colombia, Luz Stella Jara y el Vicecanciller de Panamá, Luis Miguel Hincapié, el 6 de septiembre de 2018. Ambas reuniones dieron un nuevo dinamismo a la relación bilateral, en la que se resalta la profundización de la cooperación en seguridad y defensa, materias en las que ambos países tienen una visión compartida y una estrecha colaboración, además de la reactivación de los mecanismos de concertación como la comisión mixta en materia de cooperación, y la comisión en materia de cultura y deporte. En la visita oficial del presidente Iván Duque a Panamá, se firmó el Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en la Prevención, Investigación y Control de la Trata de Personas, y en la Asistencia y Protección a las Víctimas, que permite a ambos países anudar esfuerzos para el combate de este flagelo de manera coordinada y más eficiente. (Cancillería de Colombia, 2018)

Actualmente, las relaciones bilaterales que mantiene Colombia en sus fronteras están vigentes y siguen en dinámicas continuas, con comunicaciones directas, oficiales y no oficiales, entre los mandatarios y sus homólogos, que buscan una relación diplomática en los países y unas redes de apoyo necesarias para contrarrestar cualquier acción que pueda afectar la seguridad de ambas naciones. Aunque los factores de inestabilidad continúan presentes, estas redes y el manejo de estrategias se están adaptando a todas las medidas implementadas por ambos Gobiernos, especialmente aquellas dirigidas desde el campo de Seguridad y Defensa, donde usualmente se tienen resultados positivos contra el narcotráfico y el crimen organizado, al conocer las acciones de los grupos y sus finalidades.

La prensa registra algunas acciones que se han ejecutado de forma eficiente para contrarrestar las acciones de los grupos al margen de la ley, y en ellas se evidencia el uso constante y la función natural del tapón del Darién, donde se realizan misiones de contención sobre crímenes que se presentan en el lugar —por ejemplo, las rutas de narcotráfico—.

Por esta razón, el manejo de los temas de seguridad y defensa en el país se basa en tratar a toda la frontera con la misma prioridad. La zona de militarización del mar Caribe está a cargo de las unidades de EE. UU.: el 85 % de las rutas son marítimas, y el restante 15 % es aéreo. De ese 85 % marítimo, el 70 % sale del Pacífico, por lo que se deduce que el 30 % es del mar Caribe. Estos datos confirman la atención que requiere el océano Pacífico (Linares, 2019).

Este manejo de la frontera ha demostrado que una de las claves principales para obtener un resultado contundente contra las amenazas trasnacionales, en especial el narcotráfico y la trata de personas, es tener una estrategia definida, dirigida a los centros de gravedad y desarrollada con acciones unificadas y conjuntas: "Panamá lanzó la operación 'Escudo y relámpago' para combatir el narcotráfico. Esta es la primera vez que seis países realizan una operación conjunta de esta manera" (Organización de Naciones Unidas [ONU], 2018).

Con dicha operación conjunta, los países participantes intentaron, con estudios previos y estrategias determinadas en conjunto con otras naciones, poder eliminar o limitar los procesos criminales que se presentan en el lugar. Aunque los resultados no son tan significativos para la cantidad de rutas, la droga que se transporta por los grupos al margen de la ley y de los diferentes carteles en el continente suramericano, se reconoce la intención, como una primera base, para que se sigan generando redes de cooperación entre las naciones cuando enfrentan una amenaza en común. Aun así, la falta de avances y de resultados en el proceso muestra una debilidad que debe investigarse.

Además del narcotráfico y de la presencia de guerrillas en la zona, otro tipo de acciones criminales se presentan en el lugar: la trata de personas y el éxodo migratorio, que ha aumentado con los años. Según investigaciones, se ha disparado el número de menores de edad que cruza la selva del Darién, y familias enteras asumen los riegos de trasladarse entre países, buscando mejores condiciones de vida.

> El organismo de la ONU advirtió los graves riesgos a los que se enfrentan los niños migrantes y sus familias durante este peligroso viaje, como la falta de acceso a agua potable, la exposición a peligros naturales, animales peligrosos,

> robo, abuso y explotación. Esto requiere esfuerzos coordinados y reforzados sobre el terreno de los Gobiernos y los organismos humanitarios, en respuesta al flujo de niños en tránsito y a sus necesidades. (ONU, 2020)

Si bien se han implementado acciones para regular los procesos migratorios de cada nación, especialmente ilegales —como es el caso de Estados Unidos, donde los migrantes han disminuido considerablemente, pero continúan—, se requiere atención por parte de los Gobiernos, ya que se trata de una problemática que desencadena otras.

> Aunque se trata de dos fenómenos distintos, la trata y el tráfico de personas suelen estar regulados de manera conjunta. Mientras que el tráfico describe la facilitación de la migración irregular por el territorio de un país o hacia el exterior, y esta migración es inicialmente voluntaria, en la trata existe una explotación o un aprovechamiento ilícito de la persona o su trabajo. Por lo mismo, las personas que están en esta situación pueden ser tanto colombianas como extranjeras. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2014)

Es evidente que todas las problemáticas se han exaltado debido a la pandemia, y hasta los carteles del narcotráfico y los grupos criminales han tenido que innovar sus diferentes actos delictivos, como el envío de la droga hacia EE. UU. y Europa, el tráfico de artefactos y personas, entre otros. Debido a que las nuevas técnicas no están tan perfeccionadas y, por ende, son más fáciles de detectar, se cree que es el momento perfecto para expandir los controles de seguridad e implementar las estrategias de forma más rígida, con el fin de adquirir resultados exitosos.

A fin de abordar estas problemáticas, es indispensable tener en cuenta la ruptura de la cadena y las interferencias de los microtráficos y distribuidores en las ciudades, por los cierres de las discotecas y las universidades como receptores productivos, todo por causa del COVID-19.

> El director de Seguridad Ciudadana de la Policía, el general, quien en Colombia estuvo al frente de un estudio realizado con autoridades de Estados Unidos y Europa, señaló a este diario que por el aislamiento y la labor de la Fuerza Pública las redes criminales han cambiado las modalidades de distribución. (Defensoría del Pueblo, 2018)

Lo anterior demuestra el afán de innovar, la necesidad de imponer un orden y mejores condiciones en la frontera, y esto llevó a los carteles a buscar alternativas. Según el informe,

> Se ha empezado a evidenciar el interés de algunas redes por aprovechar la disminución del personal de control de aduanas en los puertos y las facilidades del transporte de carga (especialmente comidas) en Europa, con el fin de enviar cargamentos de coca representados en Suramérica y Centroamérica. (Defensoría del Pueblo, 2018)

Así pues, es el momento de actuar de las autoridades nacionales y de poner en marcha, de forma sistemática, progresiva y acelerada, las acciones conjuntas diplomáticas.

Para entender el contexto, Colombia y Panamá establecieron relaciones diplomáticas desde 1924, con la suscripción del tratado de límites fronterizos Victoria-Vélez. Dichas relaciones, aún más activas y dinámicas, deben permanecer en la actualidad, a pesar de aquellos asuntos económicos —como el manejo de aranceles— que puedan afectarlas. Asimismo, la fluidez en el mercado es importante para explotar todos los beneficios en la parte marítima, cultural y turística, con miras a alimentar la confianza y los acuerdos en beneficio de la frontera.

Seguridad multidimensional y la sexta generación de la guerra

La seguridad multidimensional

Entre Colombia y Panamá se observan diversas situaciones en las que las fuerzas armadas participan en otros ámbitos relacionados con políticas de desarrollo económico-social, infraestructuras, servicios públicos y en acciones de seguridad interior que exceden los roles tradicionales de defensa territorial de los Estados. Esta multifuncionalidad de roles resurge ligada a la proyección regional del concepto de *seguridad multidimensional* y de los tipos de "nuevas amenazas", en las que se incluyen asuntos de seguridad pública y defensa.

Para Beltrán y Afanador (2011), es importante aclarar que la seguridad multidimensional aborda muchos aspectos de seguridad nacional, como los temas sociales y aquellos que la ponen en riesgo, involucrando de manera directa problemas de desarrollo, seguridad pública y defensa. Así, resulta relevante mencionar que los roles militares dentro la seguridad multidimensional están enmarcados dentro de la multifuncionalidad establecida para las fuerzas armadas en ambos países, vinculando la política con las prácticas institucionales.

Así las cosas, es necesario hablar de la seguridad multidimensional, entendiendo las amenazas que se presentan a la sociedad por las acciones que se dan en el lugar. Esta categoría incluye una variedad de conceptos propicios para asegurar la estabilidad y el dominio de las naciones en un lugar geográfico determinado, que, bajo el ente ficticio estamental, debe proporcionar seguridad nacional, cooperativa, democrática y humana.

Sobre la naturaleza de la guerra, es imprescindible seguir con detenimiento su evolución, pues la dinámica global representa desafíos para los grupos humanos en el mundo, quienes, de manera conjunta, y a través de estrategias de dominio, llevan a cabo todo tipo de planes con tal de conservar su lugar en el orden mundial. Adicionalmente, la cooperación internacional nace como el apoyo recíproco de pequeños entes, evitando su agrupación para que no resurjan las superpotencias enemigas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017).

La incertidumbre de los procesos desconocidos ha hecho que las diferentes naciones se alíen unas con otras, y el papel que funge la institución militar después de la Segunda Guerra Mundial, como responsable de la seguridad, infiere que es un actor importante pero no el único para conseguirla. A partir de los escenarios modernos, los acuerdos, convenios y tratados representan las alianzas en torno a la responsabilidad de los Estados de proteger sus pueblos, ya que la realidad hoy ofrece nuevas amenazas que han demostrado la necesidad de encarnar novedosas capacidades de respuesta.

Teniendo en cuenta lo anterior, vale mencionar que la estipulación político-filosófica planteada por Butler (2017), e interpretada en la conciencia práctica de los actores estatales, entraría a discernir dudas y a

justificar hechos y escenarios en los que la fragilidad institucional de los Gobiernos se transfiguraría en el posible advenimiento y aparición de actores demandantes, alternos, ajenos a la voluntad política, y ampliamente contradictores de la política pública para el ejercicio de la democracia. En consecuencia, al extinguirse el Estado como figura de control, la manipulación de los actores alternos conseguiría, mediante el esbozo natural de los sistemas de control, una forma apropiada para consolidar formas de afección intersectorial.

La manipulación y coacción realizada por los actores contrarios consiente el despliegue de acciones inmateriales o materiales que afectan la vicisitud y percepción que la ciudadanía posee frente al sistema de gobierno. De esta manera, la campaña de los actores contrarios es, en primera instancia, sociológica y no militar. Ahora, si la democratización del Estado no es concurrida, y en muchas ocasiones interrumpida, por la insuficiencia de sus alcances, existirían, por ende, formas sociologías inentendibles, emergidas por el caos funcional, sistémico y estructural de los segmentos territoriales.

La imposición poco optativa de figuras democráticas ilegales se vuelve un patrón común ante la débil perspicacia y capacidad intuitiva de los Estados. Por ello, si se comparan las causas generadoras de una zona gris con sus posibles soluciones, se habría de encontrar un solo patrón de análisis: la eficacia del Estado.

Aun así, un espacio gris es indivisible; entender sus comportamientos y la forma en la que se replica a sí mismo hasta llegar a la consecución de zonas territoriales libres de toda figura estatal es esencial a la hora de comprender cuáles serían las estrategias estatales adecuadas para desnaturalizar sus componentes de inestabilidad. Esta enunciación resulta ser una figurativa inicial para explicar con claridad cuál vendría a ser el foco primario durante la adaptación de una zona gris por parte de los actores criminales involucrados. Por ahora, el foco indicativo, es decir, el objetivo de la zona gris, dependería de la interrelación que tendría que existir entre el Gobierno y la población civil o entre el Gobierno y los entes militares. Con obviedad, la segunda conjunción debe omitirse, ya que la propensión de la zona gris, comprendida también en la explicación

epistémica de los "espacios vacíos", dependería del vínculo distante entre las fallas del Gobierno y las necesidades de la población.

La seguridad colectiva es un punto de partida para abordar los nuevos desafíos que representa la mutación de la naturaleza de la guerra. El 11 de septiembre cambió exponencialmente la concepción de seguridad de los Estados del mundo, y hoy representa el inicio de una nueva era de guerra, con nuevas formas de actuar contra el terrorismo (Naciones Unidas, 2017).

Los nuevos organismos gubernamentales, que trabajan para evitar el surgimiento de amenazas tangibles o intangibles, comprometen los imponentes músculos militares, que se han visto en apuros por el surgimiento de este tipo de amenazas que vulneran los Estados. Las acciones operacionales y estrategias orientadas al cuidado y a la protección de la frontera involucran diferentes disciplinas e instituciones, que deben trabajar de manera articulada para su diseño.

La Comisión de los Derechos Humanos, el Consejo de Seguridad, la creación de la Comisión de la Paz, y las Cortes Penales Internacionales, como nuevos organismos intergubernamentales, han hecho referencia a los acontecimientos fronterizos y a la necesidad de las relaciones entre los países, que deben buscar frenar los actos violentos y la no proliferación de las armas. La definición taxativa que reconocen los Estados sobre los criterios del uso de la fuerza, los hechos que representan problemas con relación a los actos de terrorismo y su mutación a la seguridad biológica, la delincuencia organizada transnacional, y todas las convergencias delictivas que amenacen la seguridad humana deben ser vistas como nuevas oportunidades de neutralización de las amenazas modernas (Naciones Unidas, 2016).

La ONU, como organismo que anuda esfuerzos en pro de la seguridad colectiva, estudia la amenaza tradicional, y los últimos hechos —sean los actos terroristas, las pandemias, los desastres naturales, las guerras civiles— dejan ver con claridad el concepto de *sociedad en riesgo* (Correa & Guillén, 2016).

Ante el debate que busca las nuevas iniciativas y la cooperación, la comunidad de los Estados Americanos, reunidos en Bridgetown, trataron

temas relacionados con la seguridad hemisférica en torno a un nuevo enfoque multidimensional (figura 1) (Naciones Unidas, 2016). Aspectos políticos, de salud y ambientales fueron planteados por los ministros de Relaciones Exteriores y jefes de delegación (Organización de Naciones Unidas, 2018), que exacerbaron la importancia de la amenaza como "de naturaleza diversa", ampliando el concepto multidimensional.

Figura 1. Los cuatro puntos cardinales de la seguridad multidimensional

Fuente: elaboración propia.

La soberanía nacional, los problemas de seguridad comunes, la democracia como valor central y la protección como individuos convergen entre los factores de seguridad nacional, democrática, cooperativa y humana, y esta última se destaca como evolución de un concepto previo y la necesidad de generar relaciones eficientes entre los países (Naciones Unidas, 2016).

Como parte del nuevo concepto de *seguridad*, el secretario de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos, Adam Blackwell, sugiere, frente a los nuevos desafíos y las amenazas que atentan contra la seguridad, completar el concepto con la aplicación de una metodología inteligente, que consta de cinco pasos: 1) diagnosticar problemas, 2) buscar soluciones al alcance de cada Estado, 3) encontrar modelos que hayan funcionado en el hemisferio, 4) enfocar los diferentes campos que convergen, y 5) evaluar los resultados finales. Las principales preocupaciones de las naciones son "la seguridad nacional, democrática y cooperativa", elementos básicos para la transformación de los ejércitos del futuro de los países aliados (Naciones Unidas, 2016).

El concepto de *seguridad humana* presenta un ambicioso alcance integrador que nace del concepto tradicional de *seguridad*, normalmente enfocado en la defensa del territorio:

> … la seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticas, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad. (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011)

La seguridad no es un concepto exclusivo de las Fuerzas Militares, es mucho más amplio. Contempla la seguridad económica, la seguridad alimentaria, la seguridad en salud, la seguridad personal, la seguridad comunitaria y la seguridad política. Los elementos modernos que han contribuido en el fortalecimiento del campo de acción en temas de seguridad nacional son diversos, pues hasta hace muy poco estaban limitados a la protección de la soberanía nacional; nadie podía intervenir ni imponer condiciones a las decisiones de los Gobiernos en materia de seguridad nacional. Sin embargo, la globalización ha

ampliado el debate, otorgando una clara asimetría a los actores internacionales; dicha asimetría puntualiza en los diferentes conceptos que se han llegado a considerar amenazantes para la soberanía nacional, y, dentro de estos, Sánchez et al. (2019) destacan el desconocimiento de las prioridades de los intereses nacionales y la subordinación de estos a los intereses internacionales.

Esta región fronteriza ha cobrado bastante importancia, pues el esfuerzo orientado a combatir los diferentes grupos ilegales que delinquen en la zona no es menor. Por ello, es importante que los campos de acción del Estado con relación a la seguridad y la defensa nacional en Colombia estén enmarcados dentro los 17 objetivos de la ONU para el desarrollo sostenible, y para efectos del presente documento se puntualiza el objetivo n.º 16: "Paz, justicia e instituciones sólidas".

El narcotráfico y el terrorismo: caracterización de los fenómenos

Con el fin de entender la necesidad de caracterizar al narcotráfico y al terrorismo como blancos legítimos de la inteligencia militar para el desarrollo de operaciones en la frontera, dada la amenaza regional que representan para Colombia, es necesario conceptualizar estos fenómenos.

El narcotráfico es una empresa criminal; los líderes de estos grupos son personas capaces de alinear recursos con el objetivo de violar sistemáticamente la ley para obtener ingresos económicos que contribuyan con su crecimiento y con la expansión del negocio. La teoría económica del crimen expone que este tipo de criminales, con objetivos económicos, son agentes maximizadores y racionales que trabajan con base en las evaluaciones de riesgos, ingresos y costos (Defensoría del Pueblo, 2018).

Estas empresas criminales (narcotraficantes) son agentes económicos capaces de identificar y explotar oportunidades que les generen incrementos económicos importantes, como el tráfico de drogas, el tráfico de armas y la prostitución. El narcotráfico es un negocio capaz de alinear

recursos para producir ganancias y superar los obstáculos morales y éticos asociados con la sistemática violación de la ley (Interpol, 2016).

La delincuencia organizada tiene la capacidad de innovar de manera rápida, pues sabe explotar nuevas combinaciones de recursos productivos. En el caso específico del narcotráfico, la obtención de las ganancias se deriva de la explotación de drogas psicoactivas ilegales. En su desempeño, desarrollan una gran variedad de innovaciones que les permiten superar los obstáculos impuestos por las organizaciones del Estado responsables de perseguir la actividad ilegal. De ahí se ha derivado el terrorismo, como su gran estrategia de poder y control; el miedo que le inyectan a la población les permite crecer.

El término *illegal entrepreneurship* ('emprendimiento ilegal') se ha utilizado en la literatura anglosajona para hacer referencia a una gama significativa de actividades ilegales. La forma más grave y extrema de la iniciativa empresarial ilegal es el *crimen organizado*, que incluye delitos como secuestro, robo, tráfico de drogas y extorsión, elementos que son de gran interés para entender cómo se debe proceder en las relaciones internacionales (Blanco et al., 2016).

Según Naciones Unidas (2019), el *terrorismo* es todo acto criminal dirigido contra el Estado y encaminado a crear terror en la sociedad civil. Por su parte, la Organización de Estados Americanos, en 2003, definió este término como toda actividad destinada a provocar terror con el fin de obtener resultados de poder y control. En el mismo año, la misma organización planteó los desafíos a la seguridad del hemisferio, afirmando que la seguridad del territorio es de alcance multidimensional; por ello, se incluyen amenazas nuevas y tradicionales, pues estas reúnen las prioridades y los desafíos del Estado y contribuyen a la estabilización y búsqueda de escenarios de paz, promoviendo el desarrollo social y la justicia, basándose en la protección de los derechos humanos y el respeto por la soberanía nacional.

El cultivo y tráfico de drogas, el tráfico de armas, el vandalismo y demás actos de terrorismo son acciones criminales convergentes, pues manejan una asimetría de fenómenos que acelera la inseguridad de los Estados. Es lo que podría caracterizarse como crimen organizado, a modo de amenaza creciente de carácter nacional y transnacional.

El *crimen transnacional organizado* (CTO) es una amenaza que va más allá de las fronteras estatales, poniendo en estado de alerta a todas las naciones del mundo. Este fenómeno, que forma parte de la agenda de los organismos multilaterales, se ha modernizado y ha tenido un crecimiento desacelerado; su objetivo es ampliar sus ganancias, indistintamente de los métodos y medios que deba utilizar, a través del narcotráfico; del secuestro; del tráfico y trata de personas; de la explotación ilegal de minerales; del tráfico de armas y de tecnología, así como de órganos humanos y material nuclear; de asesinatos selectivos, extorsión, intimidación y tortura; y del lavado de activos.

El tráfico de drogas es la principal fuente de ingreso de estas organizaciones criminales y, por ende, una de las más agudas amenazas a la seguridad, a los principios del Estado y a las relaciones entre las naciones. Es importante recalcar que los efectos de las actividades delictivas de estos grupos criminales no solo se traducen en hechos de violencia, sino que también afectan el ambiente, deterioran la sociedad y generan problemas de salud pública (Solís & Rojas, 2008).

Esta amenaza ha crecido en los Estados latinoamericanos, por lo que el término CTO se ha convertido en un tema de discusión académica en torno a la evolución y perfeccionamiento de la delincuencia común. El crimen organizado interfiere en los intereses del Estado; rebasa los controles gubernamentales; establece líneas especiales de operaciones basadas en un sistema complejo para la delegación de hechos delictivos; persigue, por medio de acciones violentas, la obtención del poder económico y social de un territorio (Solís & Rojas, 2008).

El CTO busca la influencia y la capacidad de decisión sobre los agentes estatales, sin importar su ideología u orientación política, y emplea la extorsión y la violencia como instrumentos fundamentales para lograr dicho objetivo. Los hechos de delincuencia de estos actores criminales establecen la violencia premeditada y sistemática perpetrada contra objetivos no combatientes, como forma de influir en un sector de la población (García, 2003).

> El vínculo existente entre crimen trasnacional organizado y terrorismo en la región causa mayores afectaciones, ya que esta convergencia de

> actores pone en riesgo la seguridad del Estado y representa amenazas tanto tradicionales como nuevas amenazas, ya el crecimiento de las redes de crimen y terrorismo trasnacionales generan mayor afectación para el desarrollo de las relaciones entre los Gobiernos de cada país. (Ardila, 2017)

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2014), los actos de terrorismo y su financiación son delitos atroces; no son delitos políticos, ni se justifican por motivaciones ideológicas, raciales o religiosas.

La seguridad en el hemisferio se ve afectada por el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el narcotráfico, el lavado de activos, el tráfico de armas y las redes que se generen entre los grupos delincuenciales. Esta serie de factores ha incrementado la pobreza extrema y la exclusión social, pues muchos de los territorios donde los grupos armados han tomado control son espacios vacíos, zonas o territorios donde el Estado está ausente.

Esta falta de acompañamuiento gubernamental y de programas integrales que fomenten el desarrollo hacen que la soberanía, la democracia y la estabilidad se vean afectadas, y que dichas tierras sin ley se conviertan en zonas geoestratégicas para los grupos delincuenciales.

Según la Declaración sobre Seguridad en las Américas de 2003, "la pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen de humano […] y el deterioro del medio ambiente" (Vega & Lafosse, 2017).

Dinámicas de seguridad fronteriza, migración y desarrollo en la frontera entre Colombia y Panamá

Los Gobiernos de Colombia y Panamá "mantienen el decidido interés en fortalecer su relación estratégica", marcada por "vínculos históricos" y "por el importante flujo de inversiones y estrecha cooperación en diferentes ámbitos" (Ballesteros, 2016), incrementando sus relaciones de cooperación, para combatir de manera más eficaz el crimen organizado y los grupos guerrilleros en su frontera común.

Desde la perspectiva militar, la importancia de esta zona ístmica ha sido reconocida por diversos factores, como la disponibilidad de un paso libre de embarcaciones de guerra, para efectos de defensa y ataque; de puertos, para la dotación bélica; y la proyección simultánea de esta contra flotas enemigas hacia Asia Pacífico y Europa. También como un medio de interconexión múltiple de equipos de comunicaciones de tierra, mar y aire; como un territorio propicio para realizar ejercicios de entrenamiento militar (especialmente de guerrilla y contraguerrilla); un espacio para la ubicación de radares con un extenso perímetro de alcance; y como un entorno propicio para la comunicación satelital.

Quizá se pueda decir que estas relaciones se vieron intervenidas por la solicitud del expresidente Juan Manuel Santos de extradición de María del Pilar Hurtado, antigua directora del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)[1], hacia el vecino país, después de verse afectada por el conocido caso de las chuzadas del DAS. La relación colombo-panameña es sólida, y este hecho, que podría causar tensión, no se ve como una amenaza latente para esta relación.

Vale resaltar que estos territorios conformaron un mismo país, y que actualmente comparten una frontera, con una extensión de 225 kilómetros. Esta se compone de fronteras terrestres, que se materializan por un departamento y tres municipios, y por una marítima, que va desde el

1 El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) fue un organismo estatal encargado de realizar la inteligencia y contrainteligencia en Colombia. El 31 de octubre de 2011, el presidente Juan Manuel Santos expidió el decreto 4057, mediante el cual suprimió esa entidad.

Atlántico hacia el Pacífico. Por Panamá, se presenta una limitación con dos departamentos y cuatro municipios (figura 2).

Figura 2. Frontera colombo-panameña

Fuente: Google Maps (2022).

Las guerras civiles colombianas del siglo XIX implicaron costos que extendieron la problemática social y política hacia límites externos, y la segregación de Panamá es el ejemplo más palpable de esto.

Entre los factores que, sumados a una floja administración política colombiana, posibilitaron la separación definitiva de Panamá, el 3 de noviembre de 1903, están los distintos intereses que rodeaban la zona del canal y el expansionismo estadounidense. Panamá posee una posición estratégica que la convirtió en una "zona de importancia internacional". En 1903, después de finalizar la guerra de los Mil Días[2] con la firma de la paz de Wisconsin, Panamá estaba deteriorada, convertida en ruinas, y el departamento que pertenecía a Colombia estaba devastado por el conflicto. Los panameños se sentían abandonados por el Gobierno nacional, y esa fue la razón que fortaleció la idea separatista, muy bien reflejada en la prensa de la época.

2 La guerra de los Mil Días fue una guerra civil de Colombia disputada entre el 17 de octubre de 1899 y el 21 de noviembre de 1902, en un principio entre el Partido Liberal y el gobierno del Partido

Estados Unidos aprovechó la situación para presionar y capitalizar el descontento general panameño, por lo que entre los últimos años del siglo XIX y los primeros del siglo XX existió un ambiente tenso entre Colombia y Estados Unidos. El Gobierno estadounidense presionaba insistentemente en la construcción del canal: "Si dentro de un año no se ha logrado un tratado aceptable entre este Gobierno y el de Colombia, el Gobierno americano volverá a Nicaragua a ver qué puede hacer allá" (s.d.).

Para la negociación del tratado, los Gobiernos nombraron representantes plenipotenciarios: el presidente de Colombia nombró a Tomás Herrán, y el presidente de los Estados Unidos, a John Hay, secretario de Estado. El 17 de marzo de 1903, el Senado norteamericano aprobó el Tratado Herrán-Hay, en el que se convenía la construcción de un canal interoceánico entre el Atlántico y el Pacífico. Este tratado constaba de 28 artículos, en los cuales se estipulaban concesiones, derechos y privilegios para que Estados Unidos dispusiera del canal y del ferrocarril de Panamá.

En los meses siguientes se presentaron varias situaciones que polarizaron los ánimos en Panamá contra Colombia, entre ellas, el maltrato a la prensa liberal del istmo y la negación del Tratado Herrán-Hay, el 12 de agosto de 1903, por parte del Congreso colombiano, luego de intensos y enconados debates.

El Congreso colombiano no aprobaba el tratado, mientras que la prensa de Medellín daba cuenta de algunas alternativas que tenía el Gobierno estadounidense para resolver la cuestión del canal interoceánico. La primera, hacer caso omiso al Gobierno colombiano, procediendo a construir el canal conforme el tratado de 1846, celebrado en la Nueva Granada (Colombia), declarando la guerra a Colombia si esta se oponía, y creando en Panamá el Gobierno independiente de Panamá. Es decir, Estados Unidos estaba dispuesto a iniciar una guerra corta y poco costosa con tal de asegurar el proyecto del canal. La segunda, ante la imposibilidad de construir el canal por Panamá, construirlo por Nicaragua. La tercera, "demorar la grande obra hasta que algo sobrevenga capaz de dar luz a Colombia, para entonces negociar otro tratado" (s.d.)

La primera y la tercera eran las opciones más favorables para los Estados Unidos, pues todo parecía indicar que ese Gobierno estaba convencido de que el único camino para construir el canal era el de Panamá.

Desde la misma independencia de Panamá, se consolidaron las relaciones diplomáticas. El 9 de julio de 1924 se firmó el Tratado Vélez-Victoria, que delimitó la frontera terrestre, y en 1976 se legalizó el Tratado Liévano-Boyd, sobre los límites marítimos. A pesar de la inestabilidad, históricamente, las relaciones políticas entre los Gobiernos se han desarrollado dentro de las cordialidades diplomáticas necesarias para el entendimiento del contexto político, histórico y cultural.

En la actualidad, los Gobiernos tienden a manejar sus relaciones internacionales de una forma diplomática, de acuerdo con la Embajada de Colombia en Panamá, y abordan la política exterior de una manera particular, que se enfoca en la consolidación de las instituciones y el fortalecimiento de sus actos, respondiendo a las necesidades sociales y castigando las violaciones a la ley, por lo que cabe mencionar que

> […] el Gobierno ha hecho especial énfasis en lograr crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades y consolidación de la paz, que conlleven a una mayor integración regional y diversificación de las relaciones y de la agenda. Igualmente, se buscará destacar temas en los que Colombia ha desarrollado capacidades y potenciales. El Estado continuará posicionando los logros alcanzados como referente internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas; el terrorismo; el fortalecimiento institucional y el compromiso con la defensa y promoción de los derechos humanos. (Cancillería de Colombia, 2020)

Un buen inicio por parte de los Gobiernos es analizar la política exterior, desde sus antecedentes históricos hasta los últimos hechos, con el fin de plantear y comprender los desafíos multidimensionales en las fronteras, y de enfocar los esfuerzos hacia la obtención de una sociedad más segura.

Para que este proceso se dé, el Gobierno requiere disciplina y conocimiento permanente del contexto. La sociedad fronteriza depende de actos

políticos comunes en pro de su desarrollo y del de los asentamientos sociales que allí se encuentren, con una garantía de derechos en seguridad y defensa. Por lo tanto, en Colombia dicho proceso se plantea como

> Un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. (Mayorga & Córdova, 2007)

Por otro lado, el Banco Mundial define *gobernanza* como "el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales" (Zurbriggen, 2011), proceso necesario para que se puedan garantizar los derechos de la población.

La evaluación de los fines, medios, modos, amenazas y contexto en la frontera entre Colombia y Panamá, según la Escuela Superior de Guerra, tiene el objetivo de conocer ambos países y su posición dentro de la geografía política, dada la importancia de su relación para mantener una frontera eficiente.

Sobre el manejo de la estrategia y la geopolítica para abordar la relación fronteriza de Colombia, el artículo 2 de la Constitución política de Colombia habla sobre la afinidad esencial del Estado, que basa sus principios en servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la misma, así como en facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; en defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Constitución Política de Colombia, 1991).

Cumpliendo con este objetivo dentro de los direccionamientos que presenta el Estado colombiano, las autoridades de la República (Fuerza Pública) están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia —en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y

libertades— y para asegurar el cumplimiento de los deberes/derechos sociales del Estado y de los particulares (Constitución Política de Colombia, 1991).

Sobre la intención de generar un desarrollo eficiente de la sociedad y un buen cumplimiento de los derechos y los deberes de la población en el territorio nacional, se presentan diferentes estrategias para fomentar la integración de los países de América Latina y el buen manejo de las relaciones entre los países de la región y del mundo: 1) un ejercicio mancomunado dentro de las fronteras para frenar las amenazas reconocidas; 2) un fortalecimiento de los temas económicos; y 3) un proyecto de los países para instaurarse como agentes de gran importancia dentro del sistema internacional.

Con esta perspectiva se plantean, bajo diferentes medios y modos, los mecanismos de cooperación orientados al fortalecimiento de las relaciones fronterizas, las cuales fomentan la defensa de la soberanía y la geografía.

Dentro de los medios usados en Colombia, se destacan las Fuerzas Militares, integradas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. La unión de estas fuerzas tiene como finalidad salvaguardar la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. Están dispuestas a atender, de manera oportuna, mediante el empleo y despliegue de sus capacidades, los requerimientos que se realicen en el marco de la coordinación y articulación interinstitucional.

Adicional a este ejercicio propio de la fuerza, se adelantan también procesos de planeación de mediano y largo plazo, con el propósito de diseñar la estrategia sectorial para enfrentar los retos actuales y futuros. Un ejemplo de esto es el plan "Transformación y futuro de la Fuerza Pública, 2030", un plan de desarrollo fundamental para construir una visión común, en la cual no solo se planteen estrategias específicas para enfrentar las amenazas, sino también un reconocimiento de los retos que se puedan enfrentar a futuro, por parte del sector de defensa y de las diferentes instituciones.

Al plantearse este tipo de planes, siempre se presentan objetivos estratégicos, que responden a la gestión del Estado para mejorar las

condiciones de la población que se encuentra dentro del territorio nacional. A fin de cumplir con los lineamientos direccionados, se presenta el proyecto planteado hasta 2030, con el objetivo de contribuir, de manera activa y dinámica, a la estabilidad regional, brindando su experiencia y conocimiento a países vecinos (fronteras terrestres, marítimas, fluviales y aéreas), al resto de países de América Latina y el Caribe y a organismos del hemisferio que lo requieran.

La información otorgada en el plan aborda también los cimientos básicos para el desarrollo de unas relaciones con los países vecinos que permitan conseguir, según sus capacidades, los más de treinta mil soldados de tierra, mar, aire y río que están desplegados por todo el territorio colombiano, comprometidos como la protección de su patria y sus fronteras.

Los diversos actos de cooperación internacional, como el Plan Colombia, el Plan Puebla de Panamá y la Iniciativa Regional Andina, que busca exaltar la región como una zona determinante hacia todo el sistema internacional incluyen reuniones bilaterales para establecer acciones específicas, además de un establecimiento de acuerdos de cooperación entre las instituciones gubernamentales.

Al comenzar el siglo XX, Colombia perdió un importante territorio que permitió a Estados Unidos de América alcanzar sus metas económicas y el control militar de la región, para mantenerse como la primera potencia mundial. Luego de superar las pequeñas tensiones que quedaron luego de su división, Panamá y Colombia emprendieron acciones de cooperación, conscientes de que, por sus fronteras, compartían amenazas que era mejor trabajar en conjunto.

Las amenazas reconocidas en cada uno de los Estados exponen una falta de construcción y consolidación territorial, y una falta de presencia institucional.

La persistencia de las guerrillas en zonas que se instauraron de forma determinante en varias partes del territorio, incluyendo las fronteras, por más de cincuenta años de una lucha armada, demostró cómo un problema interno podía afectar a sus vecinos. Los espacios fronterizos son zonas determinantes para el narcotráfico, las emigraciones, la trata de

personas y problemáticas ambientales como el mal manejo de extracción de recursos.

Por sus riquezas, Latinoamérica es considerada un bloque geoestratégico de poder, por lo que, para explotar sus fortalezas, es necesario hacer de ella una región consolidada, que no solo mantenga relaciones comerciales, sino también que comprenda temas sociales y de defensa. Esta posición de los Gobiernos y la distancia que puedan tener ideológicamente los Estados es lo que debe determinar el tipo de unión por presentar: si los esfuerzos conjuntos se deben concretar bajo acuerdos, pactos o el manejo de políticas de relaciones internacionales desde cada perspectiva. Amenazas como el narcotráfico, el contrabando, la minería ilegal y la internacionalización del conflicto colombiano son factores homogéneos en el estudio fronterizo, ya que son elementos que pueden llegar a afectar directa e indirectamente a la región.

Colombia se encuentra en el ritmo evolutivo de la modernidad del Estado en América Latina, desarrollando sus políticas en el exterior como una solución a las amenazas trasnacionales que impactan en el hemisferio, colocando su potencial e instrumentos en busca de la conjuntes internacional, y siendo visible en la protección de la seguridad nacional y supranacional frente a los problemas comunes.

Panamá y Colombia

La política exterior panameña se caracteriza por su neutralidad y su capacidad para sostener una diplomacia con varios actores en la región, lo que ha permitido a Panamá conservarse como un aliado estratégico de los países de la región, incluyendo Colombia. El multilateralismo permanece entre sus estrategias para buscar o reforzar su papel en el contexto regional.

Lastimosamente, Panamá se encuentra entre las listas grises tanto del Grupo de Acción Financiera Internacional como de la Unión Europea, y este es un elemento que afecta sus relaciones y sus procesos económicos. Por esta razón, sus estrategias están orientadas a combatir el lavado de dinero y la financiación de actividades ilícitas.

Su buena relación con China ha hecho de Panamá un lugar mucho más reconocido en el sistema internacional, y en cuanto a la situación de Venezuela ha mostrado un interés constante para desempeñar algún papel mediador en la crisis (Romero, 2007).

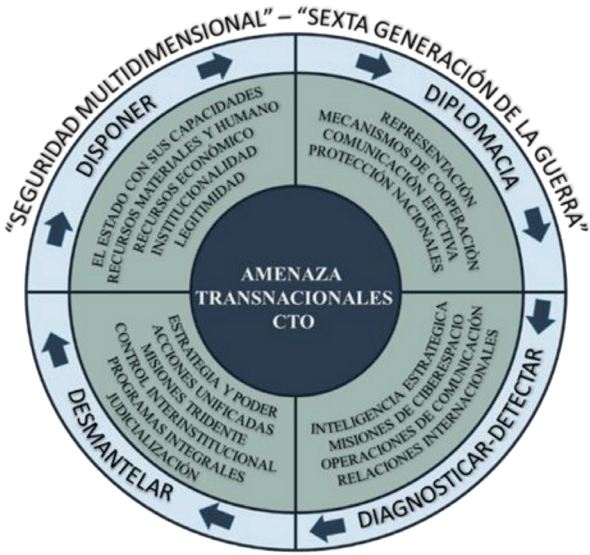
Respecto a la seguridad y la defensa, no se reconoce un ejército en Panamá. Si bien más de 1500 hombres conforman la Guardia Nacional, su política exterior se contempla desde una visión mucho más diplomática, bajo un instrumento destinado a respaldar, con nuevas aperturas, oportunidades y cooperaciones exteriores, el eficaz cumplimiento de las políticas de desarrollo humano.

En medio de la separación entre Panamá y Colombia, las operaciones militares fronterizas fueron un medio para impulsar el desarrollo y la integración de los pueblos, al enfrentar a grupos guerrilleros y amenazas para la sociedad. Militarizar las zonas de frontera tiene sus riesgos porque soldados bien entrenados, listos para vencer al enemigo, crean una situación de alta tensión, pues se corre el riesgo de que cualquier persona que sea vista en esa zona se convierta en un objetivo militar. El desafío aquí es inculcar en los militares el fin último de toda operación, que es proteger a los ciudadanos.

Otro desafío es evaluar las relaciones internacionales entre los dos países en términos de seguridad, a fin de determinar, contener y erradicar los medios —corredores naturales, fluviales y aéreos— manejados por los carteles mexicanos —Sinaloa, Golfo y Jalisco— y por el régimen de Nicolás Maduro, por el mar Pacífico, para traficar la droga a Estados Unidos y Europa. Esta es una oportunidad para combinar técnicas de inteligencia estratégica, con el fin de "espiar al enemigo para obtener información" (Linares, 2019).

La siguiente propuesta de intervención tiene como base conceptual los cargos diplomáticos y la implementación de las relaciones internacionales, política exterior y agendas bilaterales, a fin de impedir el tráfico ilícito de la droga.

Figura 3. Flujo y efecto de la estrategia integral



D1. Disponer. Acciones del Estado.
D2. Diplomacia. Supranacionales
D3. Diagnosticar-Detectar. Capacidades.
D4. Desmantelar. Gobernanza. Por medio de las instituciones

Tridente (operaciones especiales, capacidades *ciber* y guerra electrónica e inteligencia)

Fuente: elaboración propia.

Los países de Centroamérica y Estados Unidos tienen el interés de minimizar o erradicar el flagelo del narcotráfico, por sus consecuencias sociales. La relación entre Colombia y Panamá es excelente, dada su lucha conjunta contra el terrorismo. En materia de seguridad, Colombia es el mayor cooperante de Panamá, pues ha capacitado a más de 3565 miembros de las fuerzas armadas panameñas, entre 2010 y 2018, a través de 433 actividades con énfasis en la lucha contra el crimen transnacional. Así, ya es hora de ir más allá de las fronteras y efectuar acciones en conjunto para neutralizar el flagelo del narcotráfico.

Colombia y Panamá ha unido esfuerzos para combatir la minería ilegal en su frontera, con diferentes entidades estatales de ambos países. Aun así, es importante destacar la debilidad de Colombia al no tener el control del canal interoceánico, por lo que ha de plantear una estrategia que fortalezca la economía interna.

Si se considera que Colombia vive en una permanente lucha en pro de su desarrollo del país, no todas las proyecciones que se esperan parecen cumplir con las expectativas, así que una permanente interconexión entre los océanos es vital.

Ejército de Colombia

El Ejército colombiano es uno de los mejores ejércitos del mundo. Con una experiencia de más de medio siglo de guerra interna contra los grupos al margen de la ley, en la actualidad adelanta un proceso de transformación, con grandes proyecciones de optimización de cada una de sus unidades militares. Este proceso se fundamenta en el DOMPILEM (doctrina, organización, material y equipo, personal, infraestructura, liderazgo, educación [entrenamiento incluido] y mantenimiento [componentes de capacidad]), a fin de establecer una estructura funcional e incorporar los conceptos validados en soluciones (Centro de Doctrina del Ejército, 2016).

En la zona opera una unidad menor adscrita a la Séptima División del Ejército, con sede en la ciudad de Quibdó, departamento del Chocó. Está integrada por dos unidades tácticas, un Batallón de Instrucción y Entrenamiento y dos Batallones de Combate Terrestre, así:

Batallón de Infantería n.º 12 BG
Batallón de Ingenieros n.º 15
Batallón de Instrucción y Entrenamiento n.º 15
Batallón de Combate Terrestre n.º 94
Batallón de Combate Terrestre n.º 100

Colombia intenta fortalecer la seguridad en la frontera colombo-panameña, a fin de poder contrarrestar las bandas criminales dedicadas al narcotráfico, la minería ilegal y otros delitos transnacionales.

Ejército de Panamá

Panamá no tiene muchas fronteras terrestres: limita con Costa Rica y con Colombia, por la región del Darién, pero para proteger dichas fronteras cuenta con el Servicio Nacional de Fronteras (Senafront), una

institución policial técnica que vigila la frontera constantemente, para proteger los límites soberanos de este país y preservar su autoridad e integridad territorial, así como resguardar la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentren bajo la jurisdicción del Estado; conservar el orden público, prevenir, reprimir e investigar los hechos delictivos y las faltas que se cometan en sus jurisdicciones (Ábrego, 2018).

En caso de llegar a requerirse por algún acontecimiento o agresiones externas a la soberanía de Panamá, el Senafront será la primera entidad de la Fuerza Pública competente para proyectar, establecer, administrar y elaborar todas las operaciones que sean necesarias para mantener la seguridad del territorio y de la población, con apego y lealtad al orden constitucional y legal establecido en el país. En la actualidad cuenta con aproximadamente 6000 efectivos, y en aumento (Ábrego, 2018).

Operaciones conjuntas

La seguridad en la frontera es tan importante para ambos países, que se emplazaron dos puestos anexos de atención vinculada en los pasos fronterizos de La Balsa y La Olla, según un acuerdo entre las autoridades de seguridad colombianas y panameñas en la última Comisión Binacional Fronteriza (Combifron)[3], celebrada del 29 de agosto al 1.º de septiembre en Medellín, Colombia (Dubois, 2017).

Dicha comisión hace viable la institución de dispositivos de conexión regularizada entre ambos países, permitiendo así contrarrestar los diferentes riesgos en el límite común. Para conseguir el intercambio de información permanente e invariable entre las entidades, las partes se han valido de la última tecnología, que les permite desde el envío de mensajes hasta hacer videoconferencias (Ábrego, 2018). La Combifron también consiente una reciprocidad de información, que es un ventajoso trámite en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

3 La Comisión Binacional Fronteriza (Combifron) tiene como misión evaluar y supervisar el cumplimiento de los compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza, y proponer mecanismos que coadyuven a la solución de los problemas fronterizos y al fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones militares.

Consideraciones finales

Panamá es uno de los sucesos más visibles en los que la geografía ha tenido un marcado impacto en la elaboración y en la exploración de la seguridad, tanto del Estado como de los individuos. Su situación ístmica, que permite el enlace entre dos océanos y su capacidad para servir de puente entre el norte y el sur de América, son elementos fundamentales en la estructuración de sus amenazas y en la conformación de su destino geopolítico, geoeconómico y geoestratégico. Sin embargo, dichas ventajas geográficas, que, sin duda, le han permitido convertirse en uno de los pasos más disputados por las grandes potencias, en especial los EE. UU. y, recientemente, China, no se han traducido en un mayor bienestar para sus habitantes, en tanto que los altos índices de inseguridad y los indicadores económicos han empeorado con los años.

Panamá y Colombia son Estados diplomáticos que comparten no solo un deseo por convertirse en un país hegemónico dentro de la región, sino también la inestabilidad, en términos de seguridad, de sus fronteras. Por estas razones, se destaca la necesidad de crear y proyectar estrategias conjuntas que les permitan posicionarse y enfrentar, en conjunto, sus amenazas, con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas que se asientan en el lugar y fomentar mejores condiciones de desarrollo para el país, impulsando su económica y política exterior.

En Colombia se observa la necesidad de establecer vínculos multilaterales con países potencialmente constructivos, de acuerdo con la política exterior del actual Gobierno de incentivar al país a proyectarse como un Estado más íntegro y con una visión abierta al desarrollo, y definitivamente Panamá representa una buena opción.

Finalmente, entre las estrategias que debe plantear Colombia frente a Panamá está el fortalecimiento de vínculos multilaterales, con un compromiso real entre ambas naciones, para lo cual se propone un vínculo de cooperación militar en el que Colombia, mediante la experiencia adquirida en los años de conflicto, ofrezca a Panamá el entrenamiento necesario para su Ejército, sin que esto involucre un apoyo directo en caso de una guerra en alguno de los territorios.

Referencias

Ábrego, F. A. (2018). *El Servicio Nacional de Fronteras somos todos*. El Servicio Nacional de Fronteras.

Ballesteros, M. A. (2016). Métodos teóricos para la elaboración de estrategias de defensa y seguridad. En M. A. Ballesteros (Ed.), *En busca de una estrategia de seguridad nacional* (pp. 279-305). Ministerio de Defensa.

Beltrán, L. N., & Afanador, B. (2011). Colombia y Venezuela: a repensar los acuerdos económicos para relanzar la integración bilateral. *Administración y Desarrollo, 53*(39), 123-136.

Blanco, I., Caparrós, E., Prado, V., Santander, G., & Zaragoza, J. (2016). *Combate al lavado de activos desde el sistema judicial*. Organización de los Estados Americanos.

Butler, J. (2017). *Cuerpos aliados y lucha política*. Harvard University Press.

Cancillería de Colombia. (2018). *Vicecancilleres de Panamá y Colombia realizan consultas políticas y confirman visita oficial del presidente Iván Duque a Panamá*. Ministerio de Relaciones Exteriores.

Cancillería de Colombia. (2020). *Política exterior*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

Centro de Doctrina del Ejército. (2016). *Manual fundamental del Ejército*. Fuerzas Militares de Colombia, Ejército Nacional.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

Constitución Política de Colombia [Const.] Julio 7 de 1991 (Colombia).

Correa, C. M., & Guillén, L. M. (2016). La teoría de la individualización y el enfoque en ciencia, tecnología y sociedad (CTS). *Escritos, 19*(4),143-159.

Defensoría del Pueblo. (2018). *Informe especial: Economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH Sistema de Alertas Tempranas (SAT). https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf

Dubois, R. L. (2017). Colombia y Panamá amplían operaciones conjuntas en su frontera común. *Diálogo Américas*. https://dialogo-americas.com/es/articles/colombia-and-panama-ramp-joint-operations-along-their-shared-border

García, A. (2003). Reseña de "La construcción del sexo. Cuerpo y género desde los griegos hasta Freud" de Thomas Laqueur. *Signos Históricos, 1*(1), 221-224.

Infante, M. T. (2016). Las fronteras desde la perspectiva del derecho internacional. *Estudios Internacionales (Santiago, en línea), 48*(185).

Interpol. (2016). El tráfico de drogas afecta a todas las partes del mundo como zonas de origen, tránsito o destino [Comentario en "Tráfico de drogas"]. *Interpol*. https://www.interpol.int/es/Delitos/Trafico-de-drogas

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Linares, R. (2019). Seguridad y política fronteriza: una mirada a la situación de frontera entre Venezuela y Colombia. *Ópera, 24*, 135-156. https://doi.org/10.18601/16578651.n24.08

Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina* [Documento de trabajo]. NCCR Norte-Sur IP8. http://www.institut-gouvernance.org/docs/ficha-gobernabilida.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2018). *Principios y lineamientos de la política exterior Colombiana*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

Naciones Unidas. (2016). *Mantener la paz y la seguridad internacionales*. Naciones Unidas.

Naciones Unidas. (2017). *Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad que compartimos - Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio* [Comentario en "Conferencias, reuniones y eventos"]. Naciones Unidas. https://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/

Naciones Unidas. (2019). *Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el terrorismo*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Niño, C. A. (2017). La sexta generación de la guerra: entre degeneraciones y violencias en la seguridad internacional. En A. Castillo & C. Niño (Eds.), *Nociones sobre seguridad y paz en las relaciones internacionales contemporáneas* (33-51). USTA.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2014). *Guía para Colombia sobre el régimen jurídico contra el terrorismo y su financiación*. Naciones Unidas.

Organización de Naciones Unidas. (2018). *Manual para la lucha contra la trata de personas*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Organización de Naciones Unidas. (2020). *Se multiplican los peligros para los niños migrantes obligados a regresar al norte de Centroamérica y México durante la pandemia*. Unicef.

Reina, M., & Oviedo, S. (2014). *Colombia y Panamá: una complementariedad económica creciente*. Fedesarrollo.

Romero, F. A. (2007). *El fenómeno del narcotráfico desde el pensamiento sistémico*. Universidad El Bosque.

Sánchez, J., Domínguez, R., León, M., Samaniego, J., & Sunkel, O. (2019). *Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Solís, L., & Rojas, F. (2008). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Flacso.

Vega, M. & Lafosse, H. (2017). *Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y la paz, realizada en Chapultepec*. Naciones Unidas.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos, 19*(38), 39-64.