



"General Rafael Reyes Prieto"
Unión, Proyección, Liderazgo

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA: HERRAMIENTAS EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO EN COLOMBIA

**CARLOS ALBERTO ARDILA CASTRO
VICENTE TORRIJOS RIVERA
(EDITORES)**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA:
HERRAMIENTAS EN EL MARCO DEL
POSTCONFLICTO EN COLOMBIA**

**CARLOS ALBERTO ARDILA CASTRO
VICENTE TORRIJOS R.
(EDITORES)**



VICENTE TORRIJOS R.
CLAUDIA PATRICIA GARAY ACEVEDO
JAIME CUBIDES CÁRDENAS
CARLOS ALBERTO ARDILA CASTRO
JONNATHAN JIMÉNEZ REINA
ERIKA PAOLA RAMÍREZ BENÍTEZ
LUIS FERNANDO BALAGUERA
JUAN SEBASTIÁN BERNAL CABAS
DAVID LEONARDO CARMONA BARRAGÁN

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
BOGOTÁ D.C.

2017

Libro Resultado de Investigación
© Escuela Superior de Guerra
Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales
ESDEGUE-SIIA-CEESEDEN
Carrera 11 N°102-50
Bogotá D.C. Colombia

ISBN: 978-958-56054-9-7

Proceso de arbitraje:

© Carlos Alberto Ardila Castro
Vicente Torrijos R.
(Editores)

1er. concepto
Evaluación: 15 de noviembre de 2016

© Vicente Torrijos R.
Claudia Patricia Garay Acevedo
Jaime Cubides Cárdenas
Carlos Alberto Ardila Castro
Jonnathan Jiménez Reina
Erika Paola Ramírez Benítez
Luis Fernando Balaguera Sarmiento
Juan Sebastián Bernal Cabas
David Leonardo Carmona Barragán
(Autores)

2do. concepto
Evaluación: 2 de diciembre de 2016

Impreso en Colombia- Printed in
Colombia.

Diseño, Diagramación y Caratula
Alexander Díaz - Publicista

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su totalidad ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, foto-químico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

El contenido de este libro corresponde exclusivamente al pensamiento de los autores y es de su absoluta responsabilidad. Las posturas y aseveraciones aquí presentadas son resultado de un ejercicio académico e investigativo que no representa la posición oficial, ni institucional de la Escuela Superior de Guerra, de las Fuerzas Militares o del Estado Colombiano.

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA:
HERRAMIENTAS EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO
EN COLOMBIA**

CONTENIDO

Autores.....	9	
PRESENTACIÓN.....	13	
PRÓLOGO.....	15	
CAPÍTULO 1		
POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD EN COLOMBIA FRENTE A LA CONVERGENCIA Y LAS NUEVAS AMENAZAS.....		22
1.	INTRODUCCIÓN.....	25
2.	LA DEFENSA COMO UN FIN DEL ESTADO.....	27
3.	NUEVAS AMENAZAS.....	27
3.1.	CONVERGENCIA.....	33
3.2.	LA MINERÍA ILEGAL.....	40
3.3.	TRÁFICO ILEGAL DE ARMAS.....	43
4.	POLÍTICA PÚBLICA.....	44
4.1.	POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA.....	47
5.	CONCLUSIONES.....	53
CAPÍTULO 2		
LA AMENAZA TERRORISTA EN EL POSTCONFLICTO.....		57
1.	INTRODUCCIÓN.....	61
2.	MARCO TEÓRICO.....	63
3.	DEFINICIÓN DEL TERRORISMO.....	67
4.	EL TERRORISMO EN AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA.....	67
4.1.	LAS GUERRILLAS URBANAS.....	67
4.2.	NARCOTRÁFICO.....	71
4.3.	DERECHA.....	72

4.4.	POSTGUERRA FRÍA.....	73
5.	EL TERRORISMO EN EL POSTCONFLICTO: LOS GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS COMO MAYOR AMENAZA A LA SEGURIDAD.....	73
6.	CONCLUSIONES.....	80

CAPÍTULO 3

	LOS DERECHOS HUMANOS, SU PROYECCIÓN EN UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO.....	83
--	---	----

1.	INTRODUCCIÓN.....	87
2.	METODOLOGÍA.....	88
3.	LA IMPORTANCIA HISTÓRICA DE LOS DERECHOS HUMANOS....	89
4.	NOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	93
5.	CONTEXTUALIZACIÓN DEL CONFLICTO EN COLOMBIA.....	95
6.	PROYECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MECANISMOS ORIENTADOS A FAVORECER LA PAZ, LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN UN MARCO DE POSTCONFLICTO.....	102
6.1.	PERIODO DE TRANSICIÓN.....	103
6.2.	EJES CENTRALES DE LA TRANSICIÓN AL POSTCONFLICTO.....	105
6.3.	FUERZA PÚBLICA, SU PAPEL EN EL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PAZ Y DE LOS RETOS PARA EL POSTCONFLICTO.....	114
7.	CONCLUSIONES.....	117

CAPÍTULO 4

	LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL ¿QUÉ TAN COMPATIBLE ES COLOMBIA CON LAS TENDENCIAS GLOBALES?.....	119
--	---	-----

1.	PLANTEAMIENTO.....	123
2.	ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS -ONU-.....	125
3.	UNIÓN EUROPEA -UE-.....	127
4.	ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS -OEA-.....	130

5.	ESTADOS UNIDOS.....	132
6.	COLOMBIA.....	135
7.	CONCLUSIONES.....	139
	REFERENCIAS.....	141

Autores

CARLOS ALBERTO ARDILA CASTRO

Magíster *Honoris Causa* en Inteligencia Estratégica de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia “Brigadier General Ricardo Charry Solano”. Magister en Relaciones y Negocios Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Jefe de Investigación de la Escuela Superior de Guerra de la República de Colombia. Contacto: carlosardilacastro@gmail.com

VICENTE TORRIJOS R.

Analista político y Periodista con especialidad en Opinión Pública. Es Magister en Estudios Políticos. Hizo el Postgrado en Altos Estudios Internacionales. Cursó los estudios doctorales en Relaciones Internacionales y culminó su estancia postdoctoral en Asuntos Estratégicos, Seguridad y Defensa. Profesor Emérito, Profesor Titular de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Profesor Premio a la Excelencia Académica y Profesor Distinguido de la Universidad del Rosario. Ha sido comisionado presidencial para el manejo de crisis con Venezuela e integrante del Consejo Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Contacto: vicentetorrijos@hotmail.com

CLAUDIA PATRICIA GARAY ACEVEDO

Abogada y especialista en Derecho Internacional Aplicable a los Conflictos Armados (DICA), Magister en Filosofía. Candidata a Doctor en Derecho Internacional. Investigadora del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacional - CEESEDEN en la Escuela Superior de Guerra. Correo electrónico: claugaray@hotmail.com.

JAIME CUBIDES CÁRDENAS

Abogado y especialista en Derecho Público de la Universidad Autónoma de Colombia, especialista y Magister en Docencia e Investigación con énfasis en las ciencias jurídicas de la Universidad Sergio Arboleda y Magister en Derecho de la misma casa de estudios, estudiante de Doctorado en Derecho en la línea de investigación de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires- Argentina. Docente Investigador y Líder del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia de la Universidad Católica de Colombia. Contacto: jacubides@ucatolica.edu.co.

JONNATHAN JIMÉNEZ REINA

Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra, Colombia. Profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Asesor profesional e investigador del Departamento de Investigación del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales -CEESEDEN- de la Escuela Superior de Guerra, Colombia. Contacto: Jonnathan_jimenez008@hotmail.com y/o jimenezrj@esdegue.mil.co

ERIKA PAOLA RAMIREZ BENITEZ

Maestranda en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra, Colombia. Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia.

Investigadora del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacional - CEESEDEN en la Escuela Superior de Guerra. Correo electrónico: epramirez@unal.edu.co.

LUIS FERNANDO BALAGUERA SARMIENTO

Internacionalista de la Universidad del Rosario, con énfasis en Seguridad y Defensa. Estudioso de los temas relacionados con la Seguridad Internacional, Política Exterior y Defensa Nacional. Actualmente, se desempeña como miembro del grupo de Cooperación Internacional del Instituto Geográfico de Colombia, Agustín Codazzi -IGAC-.

JUAN SEBASTIÁN BERNAL CABAS

Internacionalista de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Asistente de investigación del Departamento de Investigación del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales -CEESEDEN- de la Escuela Superior de Guerra, Colombia. Contacto: jsbc111@gmail.com y/o bernalj@esdegue.mil.co

DAVID LEONARDO CARMONA BARRAGÁN

Estudiante de X semestre del programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Asistente de investigación del Departamento de Investigación del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales -CEESEDEN- de la Escuela Superior de Guerra, Colombia. Contacto: davindie40@hotmail.com y/o carmonad@esdegue.mil.co

PRESENTACIÓN

El presente libro denominado “Políticas Públicas de Seguridad y Defensa: herramientas en el marco del Postconflicto en Colombia”, desarrolla diferentes temáticas utilizadas alrededor del tema del Postconflicto en Colombia, a propósito del fin de la guerra y el comienzo de una Paz estable y duradera. Para esto, los autores abordaron desde diferentes perspectivas el tema traído a colación; en primer lugar, se hace referencia a las nuevas amenazas que pueden generarse en la nueva etapa para Colombia y se definen los retos que tiene la defensa nacional con el país; en segundo lugar, se expone el terrorismo como un evento que puede seguir sucediendo a pesar de la firma de la Paz, se determina como este fenómeno podría volver a renacer en el país y se realizan algunas recomendaciones para mitigarlo; en tercer lugar, se expone una problemática alrededor de los Derechos Humanos los cuales fueron tan vulnerados en la época del conflicto armado, de esta manera utilizan las políticas de seguridad y de defensa para que las víctimas puedan de nuevo gozar de ellos en su integridad y por último; se analizan sí las estrategias implantadas por Colombia para la lucha contra el crimen organizado son las más adecuadas y pertinentes para darle fin al conflicto armado.

Este libro, cuenta con la participación de los investigadores del Departamento de Investigación del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales -CEESEDEN- de la Escuela Superior de Guerra, como también de internacionalistas y profesores de la Universidad del Rosario de Colombia. Además, cuenta con la participación del Líder del Grupo de Investigación: “Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia”, reconocido y categorizado

en (B) por COLCIENCIAS registrado con el código COL0120899, vinculado al Centro de Investigaciones Socio jurídicas -CISJUC-, adscrito y financiado por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, que exponen resultados de investigación en conjunto del proyecto de investigación “Desafíos contemporáneos para la protección de Derechos Humanos en escenarios de postconflicto desde enfoques interdisciplinarios”, que forma parte de la línea de investigación fundamentación e implementación de los Derechos Humanos, del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia.

PRÓLOGO

El fin de la Guerra Fría y la acentuación del fenómeno de la globalización han traído grandes cambios a la escena internacional.

Por una parte, la reorganización y adaptación de los actores tradicionales a esta nueva realidad ha dejado una estela de incertidumbre en el Sistema Internacional, abriendo el debate sobre los nuevos centros de poder a nivel global, su naturaleza (militar, económico, político), su influencia y su proyección.

Por otra parte, la transformación de la escena global ha estado marcada por la materialización de diversas tendencias que se venían gestando desde la última década de la Guerra Fría.

El surgimiento de nuevos actores con capacidad de alterar las dinámicas que anteriormente eran exclusivas de los Estados-Nación; la proliferación estatal en Europa Central y del Este, Asia Central, la zona del Cáucaso, África y el Sudeste Asiático, se suman a una agenda internacional ampliada, encabezada por los asuntos medioambientales y el respeto de los Derechos Humanos.

Como era de esperarse, el sector de la seguridad y la defensa no ha sido ajeno a estos cambios ni a los retos que han representado para todos los miembros de este sector, tanto organizaciones internacionales, como a las instituciones nacionales y a la academia.

Muestra de ello es la colaboración cada vez más estrecha entre los mismos en pro de hacer frente a problemáticas como el terrorismo y el crimen organizado transnacional en todas sus variantes.

Estos fenómenos son de larga data, pero las transformaciones del Sistema Internacional han contribuido a potenciarlos, reduciendo sus costos de transacción, acentuando la visibilidad de sus organizaciones y sus acciones, e imponiendo grandes retos a las autoridades estatales para darles el manejo adecuado.

Ahora bien, a este contexto internacional cambiante hay que sumar la situación de Colombia actualmente.

En un periodo menor a 20 años, el país ha dejado de ser considerado como un potencial Estado fallido para ser apreciado como uno de los países más boyantes del subcontinente latinoamericano.

Varias acciones nacionales nos han traído a este momento, pero en lo que a seguridad respecta, el desmantelamiento de los grandes carteles del narcotráfico y el debilitamiento constante de los grupos insurgentes han sido fundamentales para el proceso de consolidación nacional.

Siendo esta la nueva imagen de Colombia en el exterior, surgen las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC- y el Ejército de Liberación Nacional -ELN-, abriendo la posibilidad de evaluar si son sostenibles los acuerdos negociados.

De hecho, las conversaciones con el primero de estos grupos al margen de la ley han evolucionado en el sentido en que han producido un acuerdo puntual (en medio de profundas preocupaciones relacionadas con la legitimidad y la gobernabilidad democrática), en tanto que con la segunda agrupación guerrillera han sido frecuentes los desencuentros, impidiendo el establecimiento de una negociación formal.

Lo anterior permite pensar en una nueva coyuntura nacional, el postconflicto o posacuerdo, que más que una consecución instantánea de la paz, es un periodo de transición en el cual el país materializará

diversas iniciativas para sopesar hasta qué punto puede llegar la convivencia y el desarrollo económico y social de la Nación.

Lo cierto es que esta fase crítica de eventual estabilización está plagada de desafíos, especialmente, en lo referente a la seguridad y la defensa, por lo que vale definirla como “postconflicto conflictivo”.

Así que en cuanto a estas áreas concierne, la reorganización de los actores criminales a nivel nacional y las trampas de las amenazas larvadas, es uno de los temas de mayor preocupación, al igual que la defensa de los Derechos Humanos, el reconocimiento y reparación de las víctimas del conflicto, la no re-victimización y la derrota de la impunidad, entre otros.

Al tener estos factores claros, la presente obra se propone tratar de dar luz sobre la posible evolución de varias lógicas, propias del sector de la seguridad y defensa, en esta nueva coyuntura para poder orientar a las instituciones correspondientes a emprender las acciones requeridas por tan particular momento histórico.

En el primer capítulo de este libro, Carlos Alberto Ardila Casto y Jaime Cubides Cárdenas evalúan la seguridad desde el enfoque de la política pública, destacando las dificultades que para su desarrollo representa la minería ilegal, el narcotráfico y el crimen transnacional organizado.

Las organizaciones que se dedican a estas actividades ilícitas convergen en varios sentidos, lo que da una mayor complejidad a estos fenómenos, demandando una cooperación sistemática con actores internacionales y un creciente nivel de coordinación entre las entidades nacionales.

Los autores ahondan en el caso colombiano, analizando desde un enfoque integral las obligaciones que, en términos jurídicos, tienen los miembros del sector de la defensa y seguridad nacional, así como las directrices esgrimidas por el Gobierno Nacional en pro de esta

política pública, precisando los retos que habrán de enfrentarse en el antedicho postconflicto.

En la segunda parte, Jonnathan Jiménez Reina, Juan Sebastián Bernal Cabas y David Leonardo Carmona se han propuesto analizar el fenómeno del terrorismo tras la refrendación de los acuerdos entre el Gobierno y las FARC.

Tras reflexionar sobre la naturaleza del concepto, los autores esbozan sus dinámicas particulares en América Latina, donde ha estado compaginado en el marco de la lucha insurgente.

Posteriormente, realizan un análisis sobre su proliferación en la historia reciente de Colombia, destacando todos los grupos ilegales (guerrillas, paramilitares, carteles de narcotráfico) que han recurrido a este método para lograr sus objetivos políticos.

Al finalizar, enuncian cómo en un escenario donde las FARC lleguen a ser desmanteladas como grupo armado, los Grupos Armados Organizados -GAO- serán las organizaciones con capacidad de recurrir a acciones terroristas en un clima de creciente inestabilidad, mutaciones y simbiosis.

En el tercer capítulo, Jaime Cubides Cárdenas, Claudia Patricia Garay Acevedo y Erika Paola Ramírez Benítez estudian los Derechos Humanos en la política de seguridad de cara al postconflicto, privilegiando la noción de la Seguridad Humana.

Este texto cuenta con suficientes precisiones en lo que respecta al ordenamiento humanitario del que se dispone actualmente, y los documentos en los que se ha materializado tal ordenamiento.

De igual forma, los autores exponen de manera concisa la evolución de la justicia transicional y los crímenes considerados punibles por la comunidad internacional, puntos de particular trascendencia para el posconflicto conflictivo.

A estos se suma el complejo balance de vejámenes cometidos durante 50 años de conflicto armado que han dejado un saldo considerable de víctimas, mapeando así un panorama cubierto de tensiones para la defensa de los Derechos Humanos hacia el porvenir.

En el cuarto capítulo, Vicente Torrijos R. y Luis Fernando Balaguera analizan la estrategia nacional para hacer frente al crimen transnacional organizado de cara al postconflicto.

Para evaluar su pertinencia, examinan si esta converge con las tendencias globales en la materia, representadas por las directrices de la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Unión Europea y Estados Unidos en esta materia.

Tras exponer las estrategias de los actores anteriormente descritos, los autores profundizan sobre el caso colombiano, destacando sus virtudes y rezagos en comparación con los postulados internacionales.

En definitiva, este libro emprende desde diferentes perspectivas teóricas y conceptuales un ejercicio analítico válido y pertinente para poder dar bosquejos sobre los retos del sector de la seguridad y la defensa durante la etapa de transición que ha emprendido el país y que, potencialmente, puede ser tan esperanzadora como corrosiva para la democracia.

VICENTE TORRIJOS R., PH.D.
UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

CAPÍTULO 1

POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD EN COLOMBIA FRENTE A LA CONVERGENCIA Y LAS NUEVAS AMENAZAS

POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD EN COLOMBIA FRENTE A LA CONVERGENCIA Y LAS NUEVAS AMENAZAS¹

CARLOS ALBERTO ARDILA CASTO²

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

JAIME CUBIDES CÁRDENAS³

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA

RESUMEN

El mandato popular expresado por medio de la participación democrática en la Constitución Política, consagra varios fines que le son impuestos a un Estado por su nación. Para el caso colombiano, estos fines se encuentran consagrados en el artículo segundo de la Constitución Política de Colombia, dentro de los cuales se destaca la defensa de la independencia, el territorio y en general la soberanía del Estado; estas directrices no solo sustentan la armonía social en

¹ Capítulo de libro que expone resultados en conjunto de dos proyectos de investigación (i) “Desafíos para la Seguridad y Defensa Nacional de Colombia”, que hace parte de la línea de investigación: Políticas y modelos de seguridad y defensa” del grupo de investigación “Centro de Gravedad”, reconocido y categorizado en (C) por COLCIENCIAS registrado con el código COL0104976 vinculado al Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales -CEESEDEN-, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra de la República de Colombia y del proyecto de investigación (ii) Desafíos contemporáneos para la protección de derechos humanos en escenarios de posconflicto desde enfoques interdisciplinarios”, que forma parte de la línea de investigación Fundamentación e implementación de los Derechos Humanos, del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia, reconocido y categorizado como Tipo B por COLCIENCIAS y registrado con el código COL0120899, vinculado al Centro de Investigaciones Socio jurídicas -CISJUC-, adscrito y financiado por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia.

² Director de la Investigación. Magíster Honoris Causa en Inteligencia Estratégica de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia “Brigadier General Ricardo Charry Solano”. Magíster en Relaciones y Negocios Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”. Jefe de Investigación de la Escuela Superior de Guerra de la República de Colombia. Contacto: carlosardilacastro@gmail.com.

³ Abogado y especialista en Derecho Público de la Universidad Autónoma de Colombia, especialista y Magíster en Docencia e Investigación con énfasis en las ciencias jurídicas de la Universidad Sergio Arboleda y Magíster en Derecho de la misma casa de estudios, estudiante de Doctorado en Derecho en la línea de investigación de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires- Argentina. Docente Investigador y Líder del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia de la Universidad Católica de Colombia. Contacto: jacubides@ucatolica.edu.co.

este país, sino que son los objetivos que todo Gobierno debe buscar alcanzar, y lo cual tiene como medio único de solución la aplicación de políticas públicas, enfocadas particularmente para cumplir cada uno de los fines propuestos. En este orden de ideas, el presente escrito abarcará la política pública que es implementada por esta nación en materia de defensa, con la finalidad de verificar su adecuación a las nuevas demandas que en el mundo se necesitan para la seguridad de cualquier país, por ello, se expondrán los retos que en la actualidad tiene el sector defensa de la nación e igualmente se presentará la descripción de la política pública en la materia con el propósito de evidenciar la aptitud de esta última o sus posibles mejoras.

PALABRAS CLAVE

Política pública, Convergencia, Nuevas amenazas, Política de Seguridad.

ABSTRACT

The popular mandate expressed through democratic participation in the Political Constitution consecrates several goals that are imposed on a state by its nation, for the Colombian case these ends are enshrined in second article of the Political Constitution of Colombia, within of which is the defense of the independence, the territory and in general the sovereignty of the State; these guidelines not only support social harmony in this country, but are the objectives that every government should seek to achieve, and which has as an unique means of solution the implementation of public policies, focused particularly to fulfill each of the purposes proposed. In this sense, this brief will cover the public policy that is implemented by this nation in defense matters, in order to verify its suitability to the new demands that the world needs for the security of any country, for this reason, will be present the currently challenges of the defense sector of this nation and will also present the description of the public policy in the matter with the purpose of demonstrating the suitability of the latter or its possible improvements.

KEY WORDS

Public policy, Convergence, New threats, Security policy.

SUMARIO: 1. *Introducción*. 2. *La defensa como un fin del Estado*. 3. *Nuevas amenazas*. 3.1. *Convergencia*. 3.1.1. *Actores y fenómenos que convergen en Colombia*. 3.2. *La minería ilegal*. 3.3. *Tráfico ilegal de armas*. 4. *Política pública*. 4.1. *Política Integral de Seguridad y Defensa*. 5. *Conclusiones*.

1. INTRODUCCIÓN

Toda política pública busca dar solución a una problemática que desestabilice una materia específica dentro de las obligaciones del Estado. De esta manera, se evalúa, diseña, planifica y ejecuta cada una de las acciones concadenadas para lograr la implementación de la solución deseada. Esta perspectiva permite entender que, para la eficacia de una política pública es necesario, en primer lugar, comprender en su totalidad la problemática que se quiere mitigar o intervenir, que para el presente caso es el sector defensa, ya que, en materia de Seguridad, el Sistema Internacional se ha visto expuesto a una nueva ola de factores de inestabilidad agravados por la era de la globalización durante el siglo XXI (Ardila, Jiménez & Palacios, 2016).

Dentro de dichos factores, se encuentran actores que buscan socavar la soberanía de los Estados como los grupos insurgentes y actores que obedecen únicamente a la lógica empresarial de sus actividades delictivas (Cohen, 2005). Las fórmulas que emplean los Estados para contrarrestar dichas amenazas, se traducen en políticas públicas que buscan viabilizar los métodos empleados por las instituciones implicadas.

En este sentido, ya en Colombia se ha formulado una política pública encaminada a hacer frente a los desafíos y amenazas a la seguridad nacional. Sin embargo, tanto la aplicación como la

formulación de ella se quedan cortas frente a la multiplicidad de factores, actores y dinámicas que convergen en el país. Razón por la cual, se cuestiona ¿Cuán pertinente es la política pública del sector defensa que existe en Colombia en relación de la complejidad que en la actualidad ha adquirido la seguridad del Estado colombiano viéndose abocado al enfrentamiento de diversas organizaciones que han adquirido un estatus de peligrosidad para este país?, el fundamento de esta problemática se encuentra en la necesidad que todo Estado tiene de dar cumplimiento a los fines que democráticamente se le fueron impuestos, pues la manutención del orden social no solo se consolida con la eliminación de los factores externos que atacan a una sociedad, sino con el control de aquellos factores internos que pueden desequilibrar a cualquier comunidad, como sería el caso de no cumplir con el contra social por el suscrito.

Obtener una solución al planeamiento que preside, necesita de la implementación de un método deductivo del cual, a través del análisis de las fuentes secundarias, permite la obtención de la información suficiente que permita el análisis de cada uno de los componentes teóricos relacionados con el objeto de esta investigación y a partir de los cuales se hace una revisión, conceptualización y caracterización de las nuevas amenazas.

En un primer momento, se establecerán algunas de las amenazas más frecuentes en Colombia como la minería ilegal, el narcotráfico y en general, el crimen transnacional organizado; existiendo un fenómeno llamado “convergencia”, que consiste en la forma como se relacionan las diferentes amenazas ya sea en medios u objetivos; en Colombia sucede dicho fenómeno en ambos contextos, es visible el entrelazo entre los grupos insurgentes y las actividades delictivas como el narcotráfico, el tráfico de armas, la extorsión y el terrorismo (Ardila, 2015). En el país, se destaca la minería ilegal como una de las mayores amenazas en aspectos de seguridad, medio ambiente, sociales y económicos, debido al alto nivel de lucro que genera esta actividad y el bajo control que existe de ella por parte del Estado. Por esta razón se resalta esta problemática y se tipifican algunas

de sus características. En un segundo momento, se profundizará en el aclaramiento de cuestiones conceptuales como políticas públicas, la política de seguridad en Colombia, los organismos que la componen y ejecutan con sus respectivas funciones y competencias. Finalmente, se concluyen cuáles son los aciertos y desaciertos de esta política frente a la convergencia desde el estudio previo ya expuesto.

2. LA DEFENSA COMO UN FIN DEL ESTADO

La gobernabilidad de todo Estado versa en la implementación de políticas públicas que satisfagan cada una de las necesidades que toda comunidad tiene, como se profundizará en líneas posteriores todas aquellas acciones concadenadas y planificadas para un fin por parte del Gobierno y del Estado comprendería el concepto de política pública el cual iniciaría a través de la determinación clara de la problemática⁴ que se buscará solucionar; por ello, esta investigación realizará en primer lugar, la descripción teórica de cada una de las amenazas que pueden desestabilizar el orden social de esta Nación.

3. NUEVAS AMENAZAS

El Sistema Internacional ha tenido distintas transformaciones a través de las últimas décadas. En principio, era un escenario ocupado

⁴ Siguiendo a Gary Becker (1995), un cierto problema es reconocido como problema social cuando: (i) Muestra carencias objetivas en la sociedad y; (ii) Cuando los actores con poder califican a esa situación como problema público. Las carencias en la población pueden ser demostradas a través de estudios e informes que, usando rigurosos métodos de investigación social, muestren que en la sociedad, o en una comunidad específica, hay una situación que afecta negativamente el bienestar, las posibilidades de desarrollo o progreso, la convivencia social, el medioambiente o la existencia misma de la comunidad. Por ejemplo, rigurosos estudios pueden mostrar como la falta de acceso a la educación de calidad está relacionada con la situación de pobreza que enfrenta un grupo poblacional y que ello, a su vez, está impidiendo las posibilidades de desarrollo y progreso de esa comunidad. Es decir, a través de esos estudios aportaríamos evidencia acerca de las carencias objetivas de la población. En otras palabras, el estudio muestra el problema, sus características y alcances. Estas carencias objetivas de la población se elevarán a la categoría de problema público cuando actores de poder – dentro y fuera del Estado – identifiquen como tal a esa situación de carencias. Es decir, una situación recibirá la denominación de problema público cuando un determinado grupo, con influencia y capacidad de movilizar actores de poder, considera que la situación actual no es aceptable y que es necesaria una intervención de política pública para remediarla (Olavarría, 2007, p. 10)

específicamente por actores estatales; sin embargo, a partir de la última parte del siglo XX, los actores pertenecientes al Sistema han ido en aumento y se han diversificado de forma evidente; esto debido a la globalización⁵ y los efectos de esta entre los miembros del globo. Por lo cual, la arena internacional se ha convertido en un espacio interdependiente e interconectado gracias a las dinámicas sociales, económicas y políticas.

La interconexión que se experimenta actualmente, conlleva a la percepción de factores tanto positivos como negativos dentro de las dinámicas internacionales. El “surgimiento de otros intereses en las relaciones entre los Estados en un mundo política, social, económica y tecnológicamente más complejo favoreció la interdependencia entre las distintas sociedades nacionales que a la larga resultó en una profunda transformación del Sistema Internacional” (Sfrégola, 2008, p. 10). Esta transformación se dio de forma repentina y con características desconocidas y confusas que dificultan el tratamiento de los fenómenos que surgen de este proceso.

Con el auge de la globalización, surgieron nuevos factores de inestabilidad, entre estas, nuevos desafíos para la seguridad del Sistema Internacional. Estas son llamadas “nuevas amenazas” y este término es novedoso porque,

No es la existencia de cada actividad, criminal, delictiva o terrorista tomada individualmente sino, principalmente, el hecho de que la sumatoria de su transnacionalización, más su nuevo carácter global, sus interconexiones, y su magnitud, han desactualizado los enfoques en materia de seguridad y trascendido las previsiones y pautas tradicionales con

⁵ La globalización es un fenómeno reciente, que marcará profundamente el futuro económico del mundo, y que afectará a los países en desarrollo de una manera decisiva. Muchos autores y pensadores sobre el destino de la civilización, han venido repitiendo incesantemente que el mundo se está acercando cada vez más, que las comunicaciones van a tener un gran impacto en los patrones de vida de los países, que el acceso a la información va a determinar el desarrollo de las naciones, que el mundo se ha transformado en una aldea global y que el conocimiento será el mayor recurso de las naciones (Mateus & Brassat, 2002, p. 66)

que los Estados intentaron tradicionalmente atender a su seguridad y a la de sus ciudadanos. (Fontana, 2003, p. 6)⁶

La inseguridad y los ataques dejaron de ser un tema estrictamente interestatal, actualmente nuevos niveles han sido permeados y la sociedad con sus complejidades se ha convertido en un actor activo en las interacciones actuales. Ser un actor activo en la nueva realidad, implica que cada una de sus relaciones va a ser amenazada por diversos factores, y la dificultad que radica tratar estos, es que los riesgos se tornaron volátiles y veloces, lo que los convierte en fenómenos de difícil persuasión.

Las nuevas amenazas tienen características espaciales y temporales diferentes a las tradicionales.

Dado que tienen un carácter global, heterogéneo, no centralizado y disperso, están en gran medida fuera del control de las autoridades del Estado-nación y no cabe hacer frente a tales desafíos mediante el uso de la Fuerza Militar, no habitual en el que los Estados han reaccionado cuando su seguridad se ha visto amenazada. (Sfrégola, 2008, p. 13)

El surgimiento de estas amenazas de diversa naturaleza provoca una afectación a gran parte de la población mundial, del mismo modo, su proliferación por el planeta se ha vuelto incontrolable.

⁶ A partir del 11 de septiembre de 2001, la seguridad internacional cambió y le planteó al sistema un desafío ante el cual, parecía estar quedando corto. La política exterior de los Estados, que había planteado una seguridad cooperativa internacional, se vio rebasada por los ataques en New York, Londres y Madrid. La OTAN, como organización de seguridad de las grandes potencias no alcanza a responder, la política europea se queda corta y el escudo antimisiles norteamericano genera más tensión que calma. No aparece en la agenda internacional, una solución definitiva para contener las nuevas amenazas. La política exterior "se refiere al conjunto de prioridades o preceptos establecidos por los líderes nacionales para servir como líneas de conducta para escoger entre diversos cursos de acción en situaciones específicas y dentro del contexto de su lucha por alcanzar sus metas" (Pearson & Rochester, 2001, p. 113). De acuerdo con este concepto, la guerra contra el terrorismo es un curso de acción tomado por los líderes contemporáneos, pero que está despertando antiguas querellas interestatales. El caso de Rusia frente a la OTAN es un claro ejemplo, el establecimiento de un "Eje del mal" por parte de George Bush y la mezcla de variables conflictivas en la situación colombiana, nos muestran la complejidad de la seguridad contemporánea. (Cancelado, 2010, p. 95)

En la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en Ciudad de México por la Organización de Estados Americanos, se estipuló que las nuevas amenazas son las siguientes,

El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas. (Organización de los Estados Americanos, 2003, p. 4)

El alcance multidimensional de estas amenazas, es de gran preocupación para los Estados y los actores no estatales, esto se debe a la dificultad e incapacidad de combatirlos a nivel global. La diversidad de amenazas logra desconcentrar la atención de los Estados en un solo foco de acción para combatir, lo que dificultan respuestas rápidas y eficientes.

Cabe destacar que en el contexto internacional se pueden encontrar dos tipos de amenazas: las primeras, no son ocasionadas directamente por el ser humano, entre estas se pueden destacar los desastres naturales; el segundo tipo de amenaza, se genera por pequeños actores que no son fácilmente identificables, un sociópata con tendencias homicidas es un claro ejemplo de este tipo.

Las dificultades que generan estas amenazas, se enmarcan en dos niveles: el primero, es que éstas sólo pueden ser atendidas hasta el momento en el que ocurren, lo que dificulta planes de contingencia; el segundo nivel, es la dificultad para una acción unificada ya que la amenaza varía según tiempo y contexto.

El trabajo de los Gobiernos desde el interior de sus Estados es fundamental, el combatir las nuevas amenazas conlleva a que los esfuerzos sean conjuntos y de un accionar multinivel, todo esto para evitar que se conviertan en contrariedades transnacionales:

De nada servirá que los gobiernos destinen presupuestos millonarios para las instituciones de seguridad pública y defensa nacional, si no se atienden las raíces de muchos problemas de inseguridad pública que tienen sus orígenes en problemas sociales como la pobreza, la falta de educación y la marginación. (Rodríguez, 2007, p. 18)

Estos son problemas que afectan a la ciudadanía y crean grandes brechas sociales, que desencadenan en problemas con alcances mayores, en el caso de ignorar su existencia. Países líderes en la lucha armada contra diferentes amenazas convencionales destinan gran cantidad de sus recursos tanto tangibles como intangibles a este propósito. No obstante, estas acciones no son suficientes para contrarrestar los efectos de las nuevas amenazas en sus territorios. Europa, los últimos años, ha sufrido constantes ataques por parte de diversos sectores que se podrían considerar como amenazas no convencionales de segundo tipo (generadas por pequeños actores):

Ningún país está ajeno a la concreción de las nuevas amenazas que preocupan a los países más avanzados; sin embargo, no es fácil determinar cuáles de ellas tienen carácter exclusivamente externo o interno, pues se interrelacionan elementos pertenecientes a distintos factores, pudiendo afectar sólo a la Defensa Nacional como también a la Seguridad en su concepto más amplio. (Figoli, 2003, p. 131)

Como resultado de estas dinámicas de seguridad, es imprescindible encontrar respuestas adecuadas a estos nuevos fenómenos de forma conjunta. Se deben realizar soluciones multinivel que incorporen todos los ámbitos del contexto internacional; los aspectos políticos, económicos y militares, deben converger en Estados que compartan las mismas amenazas.

Ante estos nuevos desafíos, los Estados procuran intercambiar conocimiento práctico y teórico con sus pares regionales con los cuales comparten amenazas; actividades académicas como seminarios, conferencias, simposios, entre otras, ayudan a crear y estrechar vínculos bilaterales y multilaterales en torno a los nuevos retos que trae consigo las recientes dinámicas entre los actores estatales y no estatales.

Organizaciones transnacionales tan importantes como la Organización de las Naciones Unidas -ONU-, la Organización del Tratado del Atlántico Norte -OTAN- y la Organización de Estados Americanos -OEA-, han instado a las principales potencias mundiales a encontrar soluciones reales y efectivas que no sólo ataquen las amenazas temporalmente, sino que se centren en soluciones de fondo que arremetan contra los generadores domésticos e internacionales de lo que se llama “nuevas amenazas”.

Es entonces para la ONU, que las actuales amenazas a la Seguridad Internacional, conllevan para enfrentarlas la necesidad de esquemas, métodos y estrategias de empleo de los medios del Poder Nacional de los Estados, que cambian los clásicos parámetros, métodos y formas empleadas hasta el presente y derivados de la lógica internacional vigente durante la Guerra Fría, para lo cual la Comunidad Internacional ha podido consensuar algunos “Planes de Acción” políticamente vinculantes, Convenciones y Tratados, con énfasis en niveles mínimos de prevención y mitigación de los efectos y causas que las generan. (Bachini, 2009, p. 86)

Los actores del Sistema Internacional tienen como deber, trabajar conjuntamente y de forma coordinada para contrarrestar los efectos de las nuevas amenazas. Es imposible en un mundo interdependiente reaccionar a los ataques y riesgos unitariamente. En primer lugar, por los costos que esto genera; y en segundo lugar, por el limitado alcance territorial de sus esfuerzos.

La globalización como proceso social ha tenido resultados que han generado nuevos actores y nuevas relaciones entre ellos. Estas relaciones pueden tener connotaciones que afecten a la seguridad de una manera que antes no se había tratado.

El reto para los miembros del Sistema se enfoca en la capacidad de reacción a estos desafíos, y en la agilidad para coordinar acciones de forma efectiva dentro de los parámetros del Derecho Internacional. Atacar los mismos focos de acción de las décadas pasadas solo generará esfuerzos insuficientes para los retos de hoy. Nuevas amenazas conllevan a nuevas soluciones que solo serán realizadas de forma efectiva si se entiende cuál es el contexto en el que se desarrollaron.

3.1. CONVERGENCIA

La convergencia hace referencia a la unión de dos o más aspectos los cuales se encuentran en un mismo punto. Según el profesor Almanza (s.f.):

[...] al analizar la definición se nota que se está hablando de que las tendencias se unen o se encuentran en algún punto del tiempo y del espacio, de tal manera que conjuran sus esfuerzos en pro de algo; que si bien al principio no poseen características similares, tienden a entrelazarse por la misma naturaleza de la situación o porque encuentran que sus esfuerzos mancomunados los llevan al mismo objetivo.
(p. 81)

El término convergencia, es utilizado para explicar de manera acertada las dinámicas que han profundizado y otorgado

mayor complejidad a las nuevas amenazas, como el terrorismo y el narcotráfico. Este proceso se construye, a manera general, por el acercamiento en un momento específico de dos variables, que si bien cuentan con características diferentes y aparentemente sin relación, comparten un mismo objetivo. La convergencia de las funciones de cada una de las nuevas amenazas favorece el cumplimiento de dicho objetivo y facilita el accionar de estas, o de las diferentes organizaciones (Bartolomé, 2015).

La convergencia de muchas variables sin aparente relación, se puede evidenciar en organizaciones criminales que deben sostener estructuras delictivas complejas. Tales organizaciones abarcan aspectos económicos, militares, políticos y tecnológicos, entre otros. Cada una de estas aristas puede debilitarse mientras otras se fortalecen.

Al cristalizarse en Colombia la transformación estratégica gracias a la Política de Seguridad Democrática (2002), las principales amenazas fueron sufriendo sensibles alteraciones que se tradujeron en un claro debilitamiento militar, pero, casi contradictoriamente, y alumnos en el caso de las FARC y el ELN, se presentó un interesante perfeccionamiento de las habilidades políticas del terrorismo, principalmente en escenarios internacionales. (Torrijos, 2011, p. 15).

Un ejemplo de este accionar, se evidencia en la extracción ilícita de minerales por parte de los grupos al margen de la ley que delinquen en Colombia como medio de financiación, aprovechando las facilidades en este campo gracias a la ausencia de mecanismos jurídicos efectivos para la denuncia de esta actividad ilícita. Esta actividad logra la convergencia de aspectos como la importación de insumos, el manejo de la mano de obra en la extracción, la exportación y venta de los minerales extraídos, la defensa y protección de insumos, productos, infraestructura, la relación entre redes en el exterior del país para su comercialización (Pérez & Montoya, 2013).

Además de la convergencia de variables distintas para la consecución de un objetivo específico de un actor en particular, (Ej.:

Las organizaciones al margen de la ley), existe también la convergencia de actores criminales que se unen en un lugar y tiempo específico, en el cual, han encontrado una misma hoja de ruta. Por ejemplo, en el conflicto sirio se evidencia cómo las diferentes agrupaciones rebeldes como el PKK (partido de los trabajadores de Kurdistán), Hezbollah, el Frente Sirio Islámico de Liberación o el Ejército Libre de Siria, unen esfuerzos o convergen a pesar de tener ideologías diferentes, por la consecución del objetivo de la dislocación del régimen sirio en manos de Bashar Al Assad. Dichas organizaciones son distintas y cuentan con distintos intereses, sus doctrinas son diferentes y su radicalización difiere también. Pero, al lograr arrebatarle el poder a Al Assad en Siria, sus objetivos principales serán más fácilmente alcanzados (Ruíz, 2013).

Dentro de las fortalezas que la convergencia granjea para las organizaciones criminales, es la capacidad que estas adquieren para relacionarse internacionalmente, fomentando relaciones con otros actores que, como fue acotado anteriormente, incrementan las afectaciones de la amenaza y la dificultad para descubrirlos, combatirlos y erradicarlos. Las relaciones con otros actores internacionales otorgan la característica más difícil de combatir la cual es su carácter transnacional (Moloeznik & Balcázar-Villarreal, 2013).

Las amenazas que los Estados deben enfrentar en la actualidad se han transformado y han mutado frente a las clásicas respuestas aplicadas contra estas, tradicionalmente militares y por la fuerza. El fortalecimiento de estas nuevas amenazas se desprende de la habilidad que estas tengan para mutar y transformarse, volverse más complejas y difíciles de desarticular. La convergencia ejerce un papel fundamental en la resistencia y resiliencia de las organizaciones y en la efectividad de sus trabajos otorgando herramientas más eficaces en su accionar delictivo. Las respuestas estatales meramente militares se desarrollaban alejadas de las raíces del problema o la fuente de inestabilidad. Esto explica el por qué no se ha logrado en países como Siria apaciguar el conflicto mediante bombardeos, sino que por el contrario, se recrudece el ciclo de la violencia. El frente militar, es solo uno de los tantos que

componen las amenazas contemporáneas, de ahí que se considere que en la medida que el Estado sea más completo y logre potenciar sus capacidades, el ciudadano considerará menos probable contribuir con las redes criminales (Duffield, 2004).

Si se reflexiona el caso colombiano, es evidente que el componente militar ha sido determinante para controlar el conflicto interno, pero que ha sido solamente una forma de abordar el conflicto y que las raíces del mismo como la corrupción, la propiedad de la tierra y las brechas sociales no han sido prioridad de la agenda pública. Abordar estas problemáticas desde su génesis permite reducir la proliferación del delito y la criminalidad.

La convergencia como una herramienta para complejizar no es exclusiva de las organizaciones criminales. La respuesta más eficaz a las amenazas de este tipo, debe darse atacando activa y simultáneamente todos los frentes que las componen. Que pueden ser de tipo económico, político, burocrático, administrativo, militar e incluso social. Al igual que las organizaciones al margen de la ley, los Estados por medio de sus instituciones o inclusive las mismas instituciones dentro de un mismo Estado, unen esfuerzos y convergen utilizando sus diferentes funciones para producir una solución más eficaz y concluyente frente a las nuevas amenazas. Siendo así, existe convergencia o colaboración interinstitucional (Molano & Franco, 2006). Profundizándose en este concepto, el profesor Torrijos (2011) manifiesta que:

El Plan Patriota, la Consolidación y el Salto Estratégico, fueron el marco en el que se refinó la movilidad, la cooperación ciudadana, la inteligencia compartida, el mando conjunto, las operaciones especiales, la interagencialidad y la integralidad entendidas como el esfuerzo colectivo del estado para afianzar entre la población, a través del desarrollo y el acompañamiento cotidiano, una genuina cultura de seguridad y defensa. (p. 15)

En este caso, se ejemplifica cómo tras el debilitamiento militar de las FARC en Colombia, en el despliegue de la mayor ofensiva militar

contra este grupo armado al margen de la ley que inició en el 2003 y posteriores estrategias desplegadas por el Gobierno colombiano como la Política de Consolidación de Seguridad Democrática -PCSD-, se dio convergencia y unión entre entes civiles y militares para fortalecer la acción estatal. Todo lo anterior, permitió recuperar zonas tomadas por las FARC.

Desde este punto, también se puede apreciar como el Plan Integral de Consolidación de la Macarena, no solo buscó el fortalecimiento de la Fuerza Pública, sino también buscó llenar los vacíos institucionales en sectores donde la guerrilla se había tomado el poder desde todos los centros de poder, pues ya proveían a la población incluso de cedula. Aunque el plan era antidrogas, con la ayuda del Gobierno de Estados Unidos y algunos países de Europa, se extendieron las instituciones estatales a los campesinos que ni siquiera conocían la registraduría, la fiscalía o incluso, un programa de salud pública, lo que redujo la criminalidad y la incidencia de la población en el proceso del narcotráfico (Mejía, Uribe & Ibáñez, 2011).

3.1.1. ACTORES Y FENÓMENOS QUE CONVERGEN EN COLOMBIA

Muchos de los problemas que enfrenta Colombia se deben al mal manejo de la gobernabilidad y de lo político. Los fenómenos que se manifiestan en el territorio colombiano son la respuesta a la inconformidad social y son la consecuencia de las grietas del Estado ocupadas por poderes alternos. Adicionalmente, los recursos naturales que resultan valiosos para los actores ilegales no se encuentran regulados por ninguna institución, lo que facilita que los actores al margen de la ley se lucren de actividades delictivas como el narcotráfico, la minería ilegal y demás actividades asociadas. A esto se suman las nuevas amenazas y la convergencia de las mismas. Es decir, actualmente se habla de una cooperación nacional e internacional de las actividades ilegales.

Hoy en día, amenazas como los grupos insurgentes, el terrorismo y las bandas criminales convergen con fenómenos como el

narcotráfico, la minería ilegal o, en general, con el crimen transnacional organizado llegando a cruzarse en el punto de la financiación; y aunque existan diferencias en cuanto a métodos y motivaciones, no es posible estudiarlos como elementos aislados. Los principales rasgos que facilitan esa convergencia son las fronteras porosas, la debilidad estatal, el déficit de legitimidad institucional, la corrupción, los conflictos sociales y el subdesarrollo.

Estas características contribuyen a potenciar las actividades ilegales y lo hacen ampliando sus capacidades y oportunidades. Los problemas de legitimidad atribuida al orden político establecido y los conflictos, amplían las motivaciones de las prácticas delincuenciales y el esparcimiento del terror. Los problemas de alimentación, abastecimiento, gobernabilidad, y dificultades económicas, como ocurre con la crisis de La Guajira o la crisis del departamento del Chocó, inducen la aparición de mercados ilegales disponibles para organizaciones criminales. Por último, la fragilidad o debilidad institucional limita contundentemente las capacidades represivas del Estado. En el caso del terrorismo y la criminalidad organizada, existen tres modos posibles de convergencia: a) la participación de terroristas en actividades criminales; b) la transformación de grupos terroristas en organizaciones híbridas o esencialmente criminales; y c) la cooperación entre organizaciones criminales y grupos terroristas (De La Corte, 2013).⁷

En Colombia, uno de los casos más sobresalientes de este vínculo se dio en la década de los setenta del siglo pasado, la época llamada por algunos historiadores como la ola de violencia, protagonizada y auspiciada por los carteles de la droga. En dicha época,

⁷ Con el fin de la Guerra Fría se abrió el espacio a leyes encaminadas a reducir la financiación de actores criminales por parte de los Estados. Con las dinámicas contemporáneas de globalización y transnacionalización de las amenazas se ha ampliado el campo de batalla de los actores criminales con el Estado. Por otro lado, algunos códigos penales definen el terrorismo como un subtipo de criminalidad organizada que se distinguirá del tipo general en dos aspectos esenciales: una relación más directa con la práctica reiterada en acciones violentas con el único fin de atemorizar a la población y el vínculo de estas actividades con una finalidad política (De La Corte, 2013).

la convergencia existente entre crimen organizado y terrorismo fue evidente. La lucha que emprendió el mandatario Virgilio Barco contra el líder del Cartel de Medellín Pablo Escobar, dibujó en la historia colombiana episodios de secuestro, bombas en las principales ciudades del país, asesinatos de políticos, extorsión y estrategias homicidas. A pesar de que en un principio su actividad principal fue el narcotráfico, para mantener su estructura perpetraron acciones delictivas contra el Estado colombiano, típicas de otro tipo de organizaciones ilegales como las guerrillas o las Autodefensas Ilegales, erróneamente denominadas “paramilitares”⁸ (Schlenker, 2009).

La puja entre el Gobierno Nacional de dicha época y estas organizaciones híbridas, estaba básicamente dada por la lucha contra el narcotráfico. Los carteles de la droga dominaron la escena política nacional para evadir las penas contra narcotraficantes colombianos al exterior. Con la muerte de Pablo Escobar, Colombia y especialmente Medellín, quedó con la herencia del sicariato, micro-tráfico, dinero sin justificación legal y armas en las calles. De ahí se nutrieron grupos al margen de la ley, como guerrillas y las Autodefensas Ilegales, que mantuvieron el negocio de la droga y el resto de estructuras ilegales favorables para su financiación (Deas, 1999).

Adicionalmente, la convergencia criminal en Colombia se manifiesta en las Bandas Criminales -Bacrim-,⁹ que aparecen en

⁸ “Desde un concepto teórico, los [grupos] paramilitares son grupos que tienen capacidades complementarias a las fuerzas armadas de un Estado; o, siguiendo a Kalyvas & Arjona (s.f.), <son grupos armados que están directa o indirectamente con el Estado y sus agentes locales [...] que se encuentran por fuera de la estructura formal [del Estado] (p. 29).” (Jiménez, 2016, p. 6). Es relevante aclarar que los erróneamente denominados “paramilitares” en el Conflicto Armado Interno en Colombia, no hacían parte complementaria de la estructura del Estado y, menos, eran considerados grupos de apoyo para la misión de las Fuerzas Militares de Colombia, quienes constitucionalmente son las llamadas a proteger a la Nación y al Estado colombiano.

⁹ A pesar de la persistencia del debate entre organizaciones y expertos sobre la naturaleza y alcance de estos grupos, las Bacrim se reconocen públicamente hoy, en un sentido amplio, como: 1) un fenómeno de crimen organizado representado por 2) organizaciones criminales construidas alrededor del narcotráfico y otras fuentes de financiación (legales e ilegales, como la minería, la micro extorsión o el micro tráfico), 3) desligadas teóricamente de las lógicas del conflicto armado en términos jurídicos y militares (no aplicación del derecho internacional humanitario), 4) de bajo perfil, urbanas, con estructuras en su mayoría no militares pero con capacidad para administrar territorios y ejercer amplio control social local, 5) con capacidad para hacer alianzas transitorias con grupos guerrilleros en el ámbito nacional y con carteles y redes criminales internacionales, 6) infiltrar instituciones y corromper miembros de la fuerza pública y funcionarios públicos, y 7) responsables de un número significativo de masacres, homicidios, desplazamientos forzados, extorsiones y reclutamiento forzado de menores, entre otros hechos delictivos. (Prieto, 2013, p. 3)

escena pública tras la desmovilización de más de 31 mil miembros de grupos de Autodefensas Ilegales agrupados en más de 30 estructuras armadas bajo la égida de las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC- y el Bloque Central Bolívar -BCB- entre 2003 y 2006 (Prieto, 2012). Estos actores son considerados uno de los principales agentes perturbadores del orden público, responsables de un gran número de homicidios, masacres, desplazamientos forzados, extorsiones, actos de reclutamiento forzado de menores y amenazas, en razón del control territorial, de población y de mercados ilegales de alta rentabilidad; lo que incluye un fuerte nexo con la minería ilegal, una de las principales actividades y de las más lucrativas con las que hoy se abastecen los grupos al margen de la ley.

3.2. LA MINERÍA ILEGAL¹⁰

La actividad minera ha ido ganando terreno en las finanzas de los grupos ilegales desde el año 2003 aproximadamente. La explotación ilegal de oro ha sido fuente de financiación debido a las ganancias que se obtienen del alto precio de metal en el mercado internacional (Gómez, 2015). La ley colombiana no posee los elementos necesarios para castigar a los infractores y parte de los actores institucionales hacen parte de la cadena criminal (Cuesta & Mosquera, 2014).

¹⁰ El problema de la minería ilegal, más allá de ser un tema jurídico, por la ausencia de títulos o autorizaciones mineras y ambientales, es un tema medioambiental de gran magnitud por cuanto se están generando profundos e irreversibles efectos al medio ambiente con consecuencias inconmensurables y costos incuantificables; efectos que sobrepasan cualquier tipo de barrera física. La minería ilícita es un tema social por cuanto de ella derivan su sustento diario miles de familias colombianas, lo cual se convierte en una problemática social en la cual debe intervenir el Estado. Es también tema de salud pública en la medida en que las condiciones de vida de las poblaciones mineras que viven en medio de los efectos de la minería son antihigiénicas y contaminantes, y son causantes de enfermedades; teniendo en cuenta que dichas explotaciones no consideran las condiciones de seguridad laboral generando incremento de la morbilidad y mortalidad como consecuencia de la accidentalidad en las explotaciones antitécnicas. Es por supuesto un problema de desaprovechamiento racional de los recursos minerales que son un bien público y representan riqueza nacional. Es desaprovechamiento de recursos públicos de orden nacional y regional como consecuencia del desgaste administrativo; pero también significa fuga de los ingresos para la Nación y los territorios por evasión en el pago de regalías, compensaciones e impuestos. (Torres, Pinzón, Esquivia, Parra y Espitia, 2005, p. 19)

Existen 9.044 unidades de producción minera sin títulos con 15.000 mineros bajo el control de actores irregulares. Además, 151 municipios donde los actores ilegales y la minería ilegal coexisten e interactúan (Semana, 2013). La minería ilegal tiene implicaciones económicas, sociales, políticas y ambientales. Sin embargo, no hay control estatal en este campo y la jurisprudencia existente es ambigua. Las principales afectaciones son de carácter ambiental, social, tributario y de inversión. El caso de las afectaciones ambientales, se deben a los métodos y elementos usados para la extracción y transformación de los minerales. Las afectaciones tributarias se dan porque no se reportan las ganancias y no se pagan los impuestos de ley. En lo concerniente a lo social, las afectaciones se extienden desde el trabajador sin garantías hasta las comunidades que ven sus recursos disminuidos o afectados por esta actividad. Finalmente, en cuanto a la inversión, disminuye el atractivo para empresas que buscan invertir en las zonas mineras, aunque es de aclarar que en muchas ocasiones las empresas mineras también infringen la ley (Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos, 2012).

Además de la minería ilegal, el mercado del crimen es amplio y diverso. En esta cadena de mercado, las personas también hacen parte de los ‘productos’ que están dentro de la oferta y la demanda del comercio clandestino. De lo más apetecido dentro de este comercio se encuentran las armas, ya que, son fundamentales, en primer lugar para la seguridad y defensa de los negocios ilícitos y en segundo lugar para infundir terror.

Colombia posee riqueza aurífera y minera, sin embargo, los vacíos legales en la categorización de la extracción minera como una actividad ancestral, informal o ilegal (Heck & Tranca, 2013), han facilitado que esta actividad sea una fuente de financiación de los grupos armados al margen de la ley.

En los últimos años, sin embargo, no sólo asistimos a una sofisticación de las modalidades de acción de los grupos armados ilegales, sino que el panorama se ha vuelto más

confuso o mezclado. Extorsión clásica, extorsión “con cheques”, benevolencia por parte de algunos alcaldes y de algunas empresas multinacionales, cooperación entre unos y otros actores forman parte de las variables que intervienen en este fenómeno complejo. No es raro tampoco, encontrar todas las formas de explotación yuxtapuestas: Minería artesanal al lado de la minería criminal; empresas fachadas legales trabajando al lado de excavadoras ilegales, excavadoras operando en concesiones (o al margen de las concesiones) de grupos multinacionales, FARC y ELN operando en asocio con las estructuras armadas post-desmovilización en actividades mineras, etc. (Massé, 2012, p. 11)

Según los profesores Maldonado y Roza (2014), la minería aurífera aluvial criminal se relaciona con su entorno y dentro de este, con otros sistemas para establecer su proceso productivo. Así, a un sistema de este tipo se le hace necesario el uso de factores de producción (tierra, trabajo y capital), financiamiento proveniente de actividades criminales, insumos, maquinaria y mano de obra calificada. En cuanto a la comercialización, se interpreta como la legalización de las rentas criminales dentro del mercado local e internacional.

En este sentido, se evidencia cómo la minería ilegal es un fenómeno que implica la convergencia de la criminalidad en torno a un objetivo común, porque la extracción ilegal de minerales es un delito que alimenta el crimen organizado, los grupos armados al margen de la ley y demás estructuras criminales.

Cuando los grupos armados al margen de la ley hacen uso de la fuerza para el control de esta actividad, utilizan recursos del narcotráfico para financiar la extracción; y cuando unen esfuerzos para su comercialización, existe convergencia de varios sectores y de varias organizaciones al margen de la ley entre las cuales están las FARC, el ELN y varias Bandas Criminales,

En la subregión aurífera, por ejemplo, convergen las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-

, el Ejército de Liberación Nacional -ELN-, las bandas criminales (“Clan Úsuga” y “Rastrojos”), quienes centran su interés en el control de corredores estratégicos y las minas de oro, dada la facilidad y rentabilidad del negocio, en comparación con los altos costos en los que se incurre con el narcotráfico. (Maldonado & Rozo, 2014, p. 127)

Existe además convergencia de esfuerzos entre actores ilegales y legales entre sí. En el marco de la extracción ilegal de minerales, los grupos armados al margen de la ley cobran parte de las regalías de los municipios que utilizan la minería como una actividad económica. A veces, las autoridades locales no necesitan ser presionadas porque todo hace parte de una alianza y una estrategia bien establecidas. Según testimonios en terreno, los alcaldes cómplices remiten el oro al Banco de la República donde se registra como producción local, la cual redundará en el cobro de altas sumas de dinero por concepto de regalías recursos que van a parar a manos de los grupos ilegales (Massé, 2012).

3.3. TRÁFICO ILEGAL DE ARMAS¹¹

El tráfico ilegal de armas es un delito en todo el mundo y un peligro latente para los Estados. Su finalidad es blindar las actividades delictivas asemejando el poder de los Estados en armas y capacidades bélicas. Así mismo, existen personas sin ningún interés delictivo y que se consideran vulnerables a sí mismos y a sus familias, y en aras de esto, consiguen los medios de protección en mercados clandestinos (Figueroa, 2015).

En cierto modo, las medidas adoptadas por el Gobierno para evitar el porte de armas han llevado a que muchas personas interesadas

¹¹. La disolución de la Unión Soviética, la invasión de los Estados Unidos a Panamá, los problemas de Haití, la reducción del Ejército Popular Sandinista, los intentos de golpe de Estado en Venezuela, así como los procesos de pacificación de El Salvador y Guatemala, han dejado un gran número de armas flotantes que en la mayoría de los casos han tenido como destino final las organizaciones al margen de la ley, que delinquen en varios países, entre ellos Colombia, además del libre comercio de material de guerra existente en países como Estados Unidos y Ecuador y el mercado negro, han permitido el ingreso de un elevado número de armas de diferentes tipos.”³³ La demanda de armas se incrementa no sólo por conflictos de tipo político, sino también por otro tipo de conflictos como por ejemplo los étnicos y religiosos (Rodríguez, 2007, p. 24).

y oferentes, creen el mercado paralelo para la adquisición de estos elementos. En zonas rurales, las personas están bajo el yugo de Bandas Criminales y agrupaciones guerrilleras, por eso buscan su propia protección con otros actores o con la adquisición de elementos de protección propia (Figueroa, 2015).

En Colombia, por cada arma legal aproximadamente hay cuatro armas ilegales (El Espectador, 2011). A pesar de que comparativamente no es una cifra alta, sí es preocupante el manejo que se le da a nivel local. Colombia cuenta con un andamiaje institucional y normativo que mantiene al Estado enterado de gran parte del tráfico y el porte ilegal de armas pequeñas y ligeras (Organización de las Naciones Unidas, 2006).

4. POLÍTICA PÚBLICA¹²

Las políticas públicas son un factor común entre la política, las decisiones del Gobierno y la oposición. Pues, es necesario concebir al Gobierno como un instrumento para la realización de las políticas públicas, las cuales buscan abarcar diversos aspectos de la agenda para la identificación de problemas y soluciones de manera específica. Para formular respuestas secuenciales, determinar esfuerzos y proyectar los resultados esperados, es necesario precisar las características de las temáticas a abarcar (Hoyos, 2007).

Las políticas públicas, se dan en un sistema político, que es un conjunto de procesos entre actores involucrados en un determinado tema de la agenda pública. Sus elementos son los *inputs*, *outputs*, *black box* y *feedback* si se toma en cuenta el enfoque propuesto por David Easton (1992). Los *inputs* son relativos al origen, objetivo o explicación pública de las decisiones que se toman. En otras palabras,

¹² Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (Lahera, 2004, p. 8).

son los insumos para el sistema político derivados de las demandas sociales. Este proceso debe darse la consolidación y jerarquización de necesidades sociales que requiere la participación de los implicados en la problemática (Lahera, 2004).

Con la tipificación de los involucrados en la generación de *inputs*, los actores institucionales se organizan en la caja negra o *black box* para transformar los insumos en respuestas o soluciones¹³. En este punto, es imprescindible involucrar expertos e instituciones estatales que estudien la problemática y desde allí tomen las mejores decisiones (Hoyos, 2007). El paso siguiente es la aplicación de lo acordado en *blackbox*, es decir, los *outputs* o la política pública como tal. Con la aplicación del *outputs* se da el *feedback*, que es la retroalimentación tras el efecto de la política pública. Este elemento contempla varias posibilidades porque los efectos pueden ser positivos o negativos. En este sentido, puede darse legitimación del Gobierno y sus determinaciones, o la rebelión de los afectados por la ineficiencia de la medida tomada (Aguilar, 2003). Las políticas públicas tienen una dimensión espacial aplicable en lugares específicos toda vez que responde a condiciones económicas, sociales, políticas y culturales imperantes en el sitio de aplicación. Por otro lado, existe la dimensión temporal, aplicable en un momento determinado y permite que se le compare con la de otro momento dando cabida a una posible evaluación para determinar si existió o no desarrollo en cuanto a la problemática (Aguilar, 2003).

Toda la trayectoria anteriormente mencionada, se lleva a cabo con el fin de cubrir exitosamente las necesidades de la población a través de los planes de desarrollo impulsados por el Gobierno. Sin embargo, la política debe ser integral y articulada con otras políticas

¹³El Gobierno también se interesa por el análisis de las interrelaciones entre las políticas de varios sectores y en el tiempo, lo cual es un tipo de análisis que se denomina a veces planificación. La comisión de planificación y diseño de zonas en una ciudad analiza políticas que pertenecen a la utilización del suelo. El Consejo de Asesores Económicos de Presidente en los Estados Unidos proporciona un asesoramiento de coordinación para las políticas públicas sobre el empleo, el nivel de precios, la balanza de pagos y el crecimiento económico. En el Reino Unido, el Consejo Nacional para el Desarrollo Económico, igual que la Comisaría del Plan en Francia, permite que el Gobierno tenga una coordinación más informada sobre política de precios, inversión, empleo y comercio exterior. (Lindblom, 1991, p. 22)

para poder garantizar una atención completa tanto a la problemática como a sus consecuencias. En este sentido, se puede retomar la Política Integral de Seguridad y Defensa de 2011 en Colombia, propuesta por el Ministro de Defensa, puesto que es integral ya que dentro de esta existen diversas estrategias sectoriales para la provisión y promoción del objetivo, que en su momento fue alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional (Rodríguez, 2014).

Colombia actualmente atraviesa un momento coyuntural en su historia y es preciso que de ahora en adelante las políticas públicas que se formulen se adecúen al nuevo escenario de postacuerdos. Especialmente en los campos de seguridad y defensa, ya que estos son primordiales para el desarrollo del país porque el desarrollo y la seguridad están estrechamente ligados. El compromiso con la resolución de conflictos y la reparación de sociedades de tal forma que se consiga evitar contiendas o enfrentamientos de gran magnitud en un futuro representa una marcada radicalización de la política de desarrollo (Melo, 2011). Ahora, las utilidades del desarrollo han de ser instrumentos para modificar el equilibrio de poder entre los grupos e incluso para reformar actitudes y creencias. La radicalización del desarrollo, en este sentido, está asociada con la problematización de la seguridad y la defensa. Las visiones clásicas de las nuevas guerras giran en torno a la idea de que su origen es una declinación del desarrollo, causada por la pobreza, la lucha por los recursos y por instituciones débiles (Duffield, 2004).

El nexo entre seguridad y desarrollo hoy en día es muy relevante a nivel internacional. Las políticas de seguridad incluyen referencias explícitas al desarrollo y la reducción de pobreza en la lucha globalizada contra el terrorismo. Así mismo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas incluyen referencias directas a proporcionar paz y seguridad para los pueblos de todo el mundo. Estos son algunos de los ejemplos más recientes de las interconexiones asumidas entre la seguridad y el desarrollo, como un punto de partida dado por sentado (Stern & Öjendal, 2010).

4.1. POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA

La Seguridad Nacional colombiana ha estado marcada durante años por el conflicto armado, en donde se ha dado la intensificación del conflicto en zonas estratégicas como resultado de la ausencia estatal y acumulación de recursos económicos, evidenciando un debilitamiento de las instituciones. Bajo estas instancias, la población civil ha sido la más perjudicada en cuanto a desplazamiento de la población, despojo de tierras, secuestro, extorsión, reclutamiento ilícito de niños, niñas y adolescentes, tortura, asesinatos, homicidios, amenazas, delitos contra la libertad, desaparición forzada, minas antipersonal, artefactos explosivos no convencionales, ataques y pérdidas de bienes civiles.

Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional juegan un papel fundamental con fines de mantener la seguridad nacional, dadas las confrontaciones bélicas. De acuerdo a la Política Integral de Seguridad y Defensa para la prosperidad, se requieren seis pilares fundamentales en pro de alcanzar sus objetivos, que se enfocan a:

1. Mejoramiento de la Inteligencia.
2. Fortalecimiento del mando y control.
3. Aumento de la coordinación e integración.
4. Protección estratégica de la población.
5. Aplicación estratégica de la fuerza.
6. Respeto a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Se establecen medidas como la implantación de sistemas de inteligencia focalizados en el éxito operacional, seguimiento detallado con mayor tecnificación de procesos, intensificación del proceso de trabajo conjunto y coordinado de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en beneficio de la población civil y la soberanía nacional, y el impulsamiento integral de la política sectorial (Ministerio de Defensa Nacional, 2011).

A su vez, dicha política integral debe enfatizar en temas asociados a tráfico local de drogas ilícitas, consumo de sustancias psicoactivas, cadenas de producción y tráfico de estupefacientes; en donde la fuerza pública debe mantener posición ofensiva en estructuras y financiamiento. Por citar un ejemplo, de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 se establecen medidas en torno a las víctimas en donde la política integral debe estar al tanto a:

La búsqueda de la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, así como el restablecimiento de sus derechos, la construcción de la paz y la reconciliación. Durante el periodo 2011-2014 dichas rutas y medidas han significado una inversión cercana a los 20 billones de pesos. Sin embargo, persisten retos hacia el futuro en la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado; en la garantía efectiva de las medidas de indemnización administrativa, restitución de tierras, vivienda y de capacidades productivas, rehabilitación, acceso a la justicia; y en la implementación de las medidas de reparación colectiva. (Plan Nacional de Desarrollo, 2014, p. 458)

El acoplamiento entre la Nación y las entidades territoriales debe ser tema de prioridad para la política, ya que permite incentivar la garantía de derechos de las víctimas; sin dejar de lado los procesos de reintegración, escenarios de reconciliación y convivencia entre víctimas.

Es de destacar que en años anteriores las políticas integrales de seguridad para la prosperidad han representado un avance importante, y esto gracias a planes como “Espada de Honor” implementado por el Ejército Nacional y “Corazón Verde” implementado por la Policía Nacional, permitiendo así el debilitamiento de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-, el Ejército de Liberación Nacional -ELN- y las Bandas Criminales -Bacrim- (Departamento Nacional de Planeación, 2015). Lo anterior, ha dejado como resultado la desmovilización, desarme y reinserción, y logros en torno al control del territorio nacional.

Como se ha mencionado anteriormente, el rol del Estado es fundamental en materia de Seguridad debido a que provee justicia y democracia, contribuyendo de manera significativa en la construcción de la paz. Como es bien sabido, Colombia requiere una presencia integral del Estado, puesto que a través de los años se ha consolidado el conflicto armado y se requieren acciones que no permitan reincidir en la historia de la guerra de nuestro país, con fines de contribuir al desarrollo de los territorios.

En efecto y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el cuadro que a continuación se expone, contiene las políticas públicas a efectuar con base al objetivo: Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz, ya que, coinciden con el trabajo conjunto que se requiere por parte de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

TABLA 1. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en torno a la seguridad colombiana

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ENTORNO A LA SEGURIDAD E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.		
Fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio		
OBJETIVO	POLÍTICA	ACCIONES
<p>Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional</p>	<p>Garantizar la seguridad y convivencia ciudadana a los pobladores del territorio nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Prevención social y situacional de delito. -Lucha contra las principales modalidades delictivas. -Fortalecimiento de investigación criminal, la inteligencia policial, la vigilancia comunitaria por cuadrantes, y las capacidades de seguimiento y evaluación integral de la actividad de policía. -Implementación de tecnologías para la seguridad ciudadana.

Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional	Garantizar la seguridad y convivencia ciudadana a los pobladores del territorio nacional	<ul style="list-style-type: none"> -Fortalecimiento de la presencia policial. -Centros de integración ciudadana (CIC): -Sistema Nacional de Información y Análisis del Delito (SNIAD):
	Enfrentar de manera exitosa los retos en materia de seguridad Pública	<ul style="list-style-type: none"> -Erosionar la capacidad armada de los grupos armados al margen de la ley. -Protección de la infraestructura crítica: -Lucha contra la minería criminal -Lucha contra el contrabando -Lucha contra la minería criminal -Lucha contra el contrabando. -Fortalecimiento del control, administración y seguridad en zonas de frontera. -Estrategia Nacional de Ciberseguridad
	Asegurar el respeto de la soberanía nacional y la protección de los intereses nacionales	
	Fortalecer las acciones de bienestar, moral combativa y seguridad jurídica de la Fuerza Pública	<ul style="list-style-type: none"> -Sistema de salud de las Fuerzas Militares y Policía Nacional sostenible y eficiente Vivienda para la Fuerza Pública: -Sistema educativo de la Fuerza Pública -Sistema de Gestión del Riesgo y Rehabilitación Integral (SGRRI):
	Modernizar y fortalecer las instituciones de seguridad y defensa	

Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional	Contribución del sector seguridad y defensa al desarrollo del país.	Gestión del riesgo: Contribución a la consolidación territorial: Ciencia, tecnología e innovación:
	Desarme, desmovilización y reintegración	
	Fortalecer la inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado para contrarrestar las amenazas, identificar oportunidades y potenciar los intereses de la Nación.	-Fortalecimiento de las capacidades técnicas, tecnológicas y de Talento humano. -Diseño e implementación de un programa integral de desarrollo y promoción. -Mecanismos de coordinación, cooperación, articulación. Interinstitucional y sinergias.
Fortalecer la articulación del Estado en un marco de Política Criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo. Fortalecer la articulación del Estado en un marco de Política Criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo.	Política criminal eficaz y coherente	-Creación de un observatorio de política criminal.
	Atención integral a los adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), desde un enfoque pedagógico y restaurativo	
	Fortalecimiento de la inteligencia económica y financiera para el control del lavado de activos	
	Herramientas de política económica que desincentiven las economías criminales y minimicen sus impactos en el desarrollo local y el empleo	
Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva Integral y equilibrada.	Política Integral contra las drogas con enfoque de derechos	
	Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos en Colombia	
	Diseñar e implementar alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles de la cadena de drogas	
	Control del fenómeno de micro tráfico desde un enfoque de intervención social y control de los territorios	
	Control de la entrada al país y producción ilícita de drogas y el desvío de medicamentos fiscalizados ilegalmente	

Consolidación de la Acción Integral contra Minas Antipersona	Desminado humanitario (DH)
	Educación en el riesgo de minas (ERM)
	Asistencia integral a víctimas (AIV)

Fuente: Elaboración propia, tomado de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

Como se mencionó en su momento, cualquiera que fuere la política pública, ésta debe ser planificada y ejecutada siempre bajo la premisa de tener utilidad para la sociedad, como es el caso de cumplir con uno de los fines constitucionales que tiene el Estado. En este orden de ideas, en el sector de Defensa y Seguridad, la finalidad se consigna en la premisa constitucional de defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Asamblea Constituyente, Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 2), y es bajo estos mandatos que se deben evaluar las acciones realizadas por el Estado, de ahí que: i) Garantizar la seguridad y convivencia ciudadana a los pobladores del territorio nacional; ii) Enfrentar de manera exitosa los retos en materia de seguridad pública; iii) Asegurar el respeto de la soberanía nacional y la protección de los intereses nacionales; iv) Fortalecer las acciones de bienestar, moral combativa y seguridad jurídica de la Fuerza Pública; v) Modernizar y fortalecer las instituciones de seguridad y defensa; vi) Contribución del sector seguridad y defensa al desarrollo del país; vii) Desarme, desmovilización y reintegración; viii) Fortalecer la inteligencia estratégica y contrainteligencia de Estado para contrarrestar las amenazas, identificar oportunidades y potenciar los intereses de la Nación; ix) Política criminal eficaz y coherente; x) Política integral contra las drogas con enfoque de derechos; y xi) Desminado humanitario -DH-; y xii) Educación en el riesgo de minas -ERM-, como acciones del estado deben evaluar su aptitud y pertinencia y son pertinentes para cumplir con el fin mencionado.

De esta manera y teniendo en cuenta que estas políticas fueron encaminadas en objetivos precisos y conducentes como: a) Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional; b) Fortalecer la articulación

del Estado en un marco de Política Criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo; c) Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva; d) Integral y equilibrada; y e) Consolidación de la Acción Integral contra Minas Antipersona. Se evidencia de forma genérica la existencia de concordancia y sobre todo planificación, reconociendo que este particular resalta la pertinencia de la política implementada. Sin embargo, este tipo de implementaciones necesita abarcar temáticas que perduren, por más que se presenten en el postconflicto como lo son las nuevas amenazas que en función de la convergencia presentan una problemática genérica que necesita la aplicación integral de acciones enfocadas en la mitigación de la minería ilegal, tráfico ilegal de armas y las organizaciones criminales con acciones terroristas entendiendo que cada una de estas conductas está sustentado alguno de los propósitos de dichas organizaciones. Por lo cual, su mitigación debe ser integral y no aislada.

5. CONCLUSIONES

Las nuevas amenazas desconocen fronteras y están presentes en todos los escenarios de combate. Se ha evidenciado cómo a pesar de que cada una de las amenazas tiene métodos y objetivos definidos, pueden entrelazarse con otras aumentando sus capacidades y difuminando su rastro. A este fenómeno, se le conoce como convergencia y sus implicaciones son tan graves que son un reto al que los Estados no pueden hacer frente solos. En este sentido, en el Sistema Internacional se han dado diferentes iniciativas colaborativas donde desde la política pública de Seguridad y Defensa de los Estados, se busca vincular una estrategia internacional para contener las amenazas. En Colombia, las amenazas que convergen son principalmente el tráfico ilegal de armas, la minería ilegal y el terrorismo. Se puede diagnosticar cómo tanto los grupos insurgentes se lucran del tráfico ilegal de drogas, tráfico ilegal de armas, minería ilegal, extorsión y secuestro.

Es necesario comprender que estas nuevas amenazas, a partir de lo que la teoría general de los sistemas denomina la morfogénesis, han experimentado o son fruto de un cambio estructural, ya que

mediante esta figura, las organizaciones tradicionales que en función de la entropía estaban destinadas a la destrucción, modifican su estructura y se revitalizan, creando nuevas ornái acciones o sistemas que adquieren componentes novedosos, que a simple vista parecen nuevas estructuras, pero que en el fondo simplemente son el fruto de un cambio necesario para que las tradicionales organizaciones no desaparecieran; esta es la interpretación sistemática de los fenómenos paramilitares y narcotraficantes que se experimentaron en esta nación después de la desmovilización de las AUC.

Esta interpretación resulta de gran importancia para que el Estado colombiano comprenda la problemática que está sufriendo, pues como se logró demostrar a lo largo del numeral tercero, cada una de estas amenazas que afectan la seguridad e imposibilitan el cumplimiento de los fines demandados por la Nación. Tienen causas y condiciones que les han permitido mantenerse a través del tiempo sin dejar de existir por ese factor, de ahí que la política pública en el sector defensa debe entender que el objeto macro es la eliminación o mitigación de estos factores que determinan la existencia de estas organizaciones que han mutado y tiene la posibilidad de volverlo hacer.

Por todo esto, la política pública en seguridad en Colombia se denomina Política Integral de Seguridad y Defensa, y representa la convergencia de los esfuerzos de las instituciones para combatir la convergencia de las amenazas. El ejército principalmente fue una inspiración de esta directriz nacional, dada la experiencia del accionar multidimensional. Sin embargo, las capacidades institucionales son insuficientes para acatar la rigurosidad de la política y el panorama se agrava con la complejidad de los acuerdos entre el gobierno y las FARC.

La gran conclusión es que esta política es un gran avance para integrar los esfuerzos de las agencias del Estado. Sin embargo, problemas estructurales como corrupción y capacidades institucionales son insuficientes para alcanzar los objetivos plasmados en la política. El robustecimiento de las instituciones y la transparencia son requisitos

fundamentales para enfrentar efectivamente la convergencia de amenazas, especialmente en el marco del postconflicto, abonándose esto, la necesidad de que la Fuerza Pública en cabeza del Presidente de la República y su Ministro de Defensa, valoren el contenido sustancial y útil que tiene la actual política pública interesándose en la conjunción de todas esas acciones por la mitigación sistemática de actividades como la minería ilegal, el tráfico de armas y el narcotráfico como posibles causas que mantengan a los grupos criminales que persisten en el territorio, apoyándose en el postconflicto como ventana de nuevas oportunidades y fortalecimiento de las bases que ya se han logrado consagrar, para poder mancomunadamente cumplir a cabalidad con el mandato constitucional de la defensa.

CAPÍTULO 2

LA AMENAZA TERRORISTA EN EL POSTCONFLICTO

LA AMENAZA TERRORISTA EN EL POSTCONFLICTO¹⁴

JONNATHAN JIMÉNEZ REINA¹⁵

JUAN SEBASTIÁN BERNAL CABAS¹⁶

DAVID LEONARDO CARMONA BARRAGÁN¹⁷

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

RESUMEN

Ante un escenario de postconflicto, el Estado colombiano se enfrenta al terrorismo como la amenaza primaria para su seguridad y defensa, que se encuentra desplegado en distintos contextos territoriales a través de los diferentes grupos que hacen uso de mecanismos criminales para lucrarse económicamente, y alcanzar objetivos políticos enmarcados en sus estructuras. Por ésta razón, el presente capítulo busca analizar el papel que tiene el terrorismo en la configuración de una nueva estrategia de seguridad y defensa del Estado colombiano, entendiendo que los objetivos primarios de las fuerzas se verán transformados a

¹⁴Capítulo de libro vinculado al proyecto de investigación “Desafíos para la Seguridad y Defensa Nacional de Colombia”, perteneciente al grupo de investigación “Centro de Gravedad” de la Escuela Superior de Guerra. Los autores reconocen y agradecen el respaldo y patrocinio de la Escuela Superior de Guerra -ESDEGUE- y del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales -CEESEDEN- de la Escuela Superior de Guerra.

¹⁵Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra, Colombia. Profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Asesor profesional e investigador del Departamento de Investigación del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales -CEESEDEN- de la Escuela Superior de Guerra, Colombia. Contacto: Jonnathan_jimenez008@hotmail.com y/o jimenezrj@esdegue.mil.co

¹⁶Internacionalista de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Asistente de investigación del Departamento de Investigación del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales -CEESEDEN- de la Escuela Superior de Guerra, Colombia. Contacto: jsbc111@gmail.com y/o bernalj@esdegue.mil.co

¹⁷Estudiante de X semestre del programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. Asistente de investigación del Departamento de Investigación del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales -CEESEDEN- de la Escuela Superior de Guerra, Colombia. Contacto: davindie40@hotmail.com y/o carmonad@esdegue.mil.co

partir de un escenario de postconflicto. El presente texto se encuentra dividido en tres partes: i) un marco teórico que presente la discusión general académica de los estudios respecto al terrorismo para generar un entendimiento general de ésta amenaza; ii) un recuento histórico de la lucha antiterrorista en la región que exterioriza las generalidades de la amenaza terrorista en la región y las características de los actores que actúan en el escenario actual, y iii) un diagnóstico de las amenazas terroristas que afronta el Estado colombiano, donde se presentan unas conclusiones buscando recomendar un enfoque en el tipo de estrategia institucional en seguridad y defensa.

PALABRAS CLAVE

Terrorismo, Postconflicto, Colombia, Convergencia, Grupos Armados Organizados.

ABSTRACT

Faced with a post-conflict scenario, the Colombian State faces terrorism as the primary threat to its security and defense, which is deployed in different territorial contexts through different groups that use criminal mechanisms to profit economically, and achieve objectives within their structures. For this reason, this chapter seeks to analyze the role of terrorism in shaping a new strategy for the security and defense of the Colombian State, understanding that the primary objectives of the forces will be transformed from a post conflict scenario. The present text is divided in three parts: i) a theoretical framework that presents the general academic discussion of the studies regarding terrorism to generate a general understanding of this threat; (ii) a historical account of the fight against terrorism in the region that externalizes the generalities of the terrorist threat in the region and the characteristics of the actors acting in the current scenario; and (iii) a diagnosis of the terrorist threats facing the Colombian State , where conclusions are presented seeking to recommend a focus on the type of institutional strategy in security and defense.

KEY WORDS

Terrorism, post-Conflict, Colombia, Convergence, Organized Arm Groups

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Marco teórico. 3. Definición del Terrorismo. 4. El terrorismo en América Latina y Colombia. 4.1. Las guerrillas urbanas. 4.2. Narcotráfico. 4.3. Derecha. 4.4. Postguerra Fría. 5. El Terrorismo en el Postconflicto: los Grupos Armados Organizados como mayor amenaza a la seguridad. 6. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

El terrorismo se ha convertido en uno de los mayores fenómenos del siglo XXI, transformando la agenda del Sistema Internacional y la forma en la que los Estados analizan y combaten amenazas externas e internas para su seguridad. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos significaron una transformación para el Orden Internacional ya que la “guerra contra el terrorismo” se extendió hasta tener un alcance global, buscando eliminar a todos los grupos terroristas. Hoy en día, el terrorismo sigue siendo un amenaza para la Seguridad Internacional como lo demuestran los recientes ataques en Francia, Bélgica o Irak, y la consolidación de grupos como el Estado Islámico -EI- en Siria, Irak, Afganistán, Yemen y Libia; Al Shabab en Somalia; Los Talibán en Afganistán; y Boko Haram en Nigeria.

Si bien el terrorismo islámico se ha convertido en la variante más analizada y ha situado a las regiones de Medio Oriente y Asia Central como los principales focos de grupos terroristas. En otras regiones del mundo también se presentan grupos y ataques terroristas -con otras motivaciones- que ponen en riesgo la seguridad y estabilidad de los Estados y sus vecinos. Este es el caso de América Latina, una región que se ha caracterizado por la continua presencia de grupos terroristas desde la década de 1960 cuando los sectores revolucionarios de izquierda decidieron adoptar una estrategia diferente a la guerra de

guerrillas china y cubana para obtener el poder. No obstante, con la caída del muro de Berlín (1989) y el final de la Guerra Fría (1991) la mayoría de los grupos terroristas latinoamericanos se desmovilizaron, con la excepción de algunos grupos que componen el caso colombiano.

Colombia, como el resto de países de América Latina, tiene una larga tradición de grupos terroristas que han operado en su territorio. Sin embargo, algo que diferencia al país de sus vecinos es que el terrorismo como método ha sido utilizado por una gran cantidad de actores con diferentes objetivos políticos y económicos. Así, las guerrillas comunistas, tales como el Ejército de Liberación Nacional -ELN-, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-, el Movimiento del 19 de abril -M-19-, los diversos grupos de autodefensas ilegales amparados bajo el nombre de las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-, y los carteles de la droga como lo fueron el Cartel de Medellín, el Cartel de Cali, el Cartel del Norte del Valle; han implementado acciones terroristas contra el gobierno y sus ciudadanos para alcanzar sus metas organizacionales. Aunque con los actuales procesos de paz con las FARC en Cuba y el ELN en Ecuador se puede poner fin al conflicto interno con estos grupos armados, el terrorismo se sigue manteniendo como una amenaza real para el Estado, sobre todo con las acciones que desarrollan los denominados Grupos Armados Organizados -GAO- en diferentes regiones de Colombia.

Entonces, el objetivo de este capítulo es analizar la amenaza del terrorismo para Colombia durante un escenario de postconflicto. Para lograrlo, el texto se estructura de la siguiente manera: a) un análisis teórico sobre el concepto de terrorismo, sus definiciones y características más relevantes; b) explicar el terrorismo en América Latina, particularmente para el caso colombiano; c) determinar la amenaza del terrorismo para Colombia en el postconflicto; y d) establecer las conclusiones relevantes del fenómeno e introducir algunas posibles recomendaciones para mitigar la amenaza.

2. MARCO TEÓRICO

Al revisar la extensa literatura sobre el terrorismo, se encuentra que no existe una definición universalmente aceptada por los Estados o la academia. Uno de los principales puntos de discusión entre académicos es la definición del concepto ya que varía según las acciones que se incluyen, al igual que las motivaciones políticas que llevan a cometerlo. Es por esto que una frase que sirve para demostrar las diferentes formas de ver el fenómeno es que “*One man’s terrorist is another man’s freedom fighter*” ya que un grupo que emplea métodos que pueden ser considerados como terroristas puede no ser categorizado como tal por Estados u otros actores que apoyan su causa.

Además, un elemento que ha evitado una definición mundial de terrorismo es que los Estados no están dispuestos a reconocer un concepto de terrorismo que afecte sus intereses ya sea convirtiéndolo en un *Sponsor* del terrorismo o cambiando la forma en que se denomina a un grupo armado interno que opera en su territorio. Esto se puede observar en la Organización de Naciones Unidas -ONU- donde varios países, como Arabia Saudita e Irán, han rechazado una definición de terrorismo que incluya la resistencia armada para la liberación y autodeterminación de los pueblos.

En la academia se encuentran cientos de definiciones y, por lo general, cada autor plantea su propia definición de terrorismo. Los autores Schmid & Jongman (1988) listaron 109, lo que demuestra la dificultad para lograr un consenso sobre este concepto (Kuglansky & Fishman, 2006).

Algunas definiciones que sirven para determinar las características principales del concepto son las que plantean respectivamente Laqueur (1997), Tilly (2004) y Deutch (1997).

Walter Laqueur (1997) en Feldmann & Perälä (2004) plantea que el terrorismo:

Consiste en la amenaza o el uso de la violencia, un método de combate o una estrategia para lograr ciertos objetivos, que busca inducir un estado de miedo en la víctima, es implacable y no se ajusta al Derecho Humanitario y que la publicidad es un factor esencial en la estrategia terrorista. (p. 103)

Charles Tilly (2004) lo define como:

Una estrategia política ampliamente recurrente pero imprecisamente delimitada. La estrategia consiste en el despliegue de amenazas y violencia asimétrica en contra de enemigos, usando métodos que quedan afuera de las formas de debate político que operan rutinariamente dentro de un régimen. (Tilly, 2004, p. 5)

Para Deutch (1997) son “actos de violencia cometidos en contra de personas inocentes o no combatientes con el propósito de lograr fines políticos a través del miedo y la intimidación” (p.12).

Entonces, las características importantes del concepto de terrorismo son: a) *objetivo político*: es un método utilizado para lograr fines políticos, estos varían según el grupo que lo realiza; b) *principales víctimas*: los blancos consisten principalmente en civiles no combatientes; c) *éxito*: el terrorismo funciona en la medida que genere miedo en la población y desestabilice al actor que se ataca; y d) actúa por fuera de las normas establecidas en el Sistema Político y del Derecho Internacional.

Otro elemento del terrorismo planteado por Kuglansky & Fishman (2006) es que el terrorismo no es método exclusivo de una sola ideología, grupo religioso o político ya que las organizaciones terroristas son heterogéneas en su tamaño, forma de operar, objetivos y estructura (Kuglansky & Fishman, 2006). Lo cual se observa en el

análisis que realiza Laqueur sobre los diferentes grupos terroristas que operaron en el siglo XIX y XX¹⁸ (Feldmann & Perälä, 2004).

El terrorismo se puede analizar por medio de tres (3) categorías planteadas por Deutch (1997): a) patrocinado por el Estado; b) realizado por grupos que buscan tomarse el poder u obtener la independencia; y c) realizado por grupos con motivaciones religiosas (principalmente islámicos).

En América Latina y Colombia se ha presentado principalmente la segunda categoría, debido al alto número de grupos que han realizado “ataques deliberados e indiscriminados sobre no combatientes para infundir terror en la población y socavar el poder de las autoridades políticas” (Feldmann & Perälä, 2004). No obstante, según Charles Tilly (2004), el terrorismo como estrategia va desde: a) acciones intermitentes de miembros de grupos que están involucrados en luchas políticas más amplias; b) un segmento del *modus operandi* de especialistas organizados en la coerción, los cuales se incluyen especialistas empleados y respaldados por algunos agentes gubernamentales; c) la razón fundamental para diferentes grupos y redes de activistas. Es decir que aunque un grupo no se conciba como terrorista, acciones cometidas dentro de una estrategia de lucha más amplia se pueden considerar como actos de terrorismo.

Como se ha mencionado anteriormente, en Colombia diferentes grupos han utilizado el terrorismo para atentar contra la población civil y el Estado a pesar de tener diferentes objetivos políticos. No obstante, en el país el terrorismo ha estado estrechamente relacionado con el negocio de las drogas ilícitas, por lo cual, otro concepto ampliamente utilizado para denominar organizaciones criminales e insurgentes es: el narcoterrorismo.

¹⁸Algunos de los grupos terroristas que menciona Laqueur son: los anarquistas en el siglo XIX; el nacionalsocialismo en Alemania; las brigadas rojas y los Baader Meinhof en la guerra fría; y el terrorismo urbano y de Estado en América Latina.

Según la *Drug Enforcement Agency* -DEA-, este término significa: “Un subconjunto del terrorismo, en el cual grupos terroristas o individuos asociados participan, directamente o indirectamente, en el cultivo, manufactura, transporte o distribución de sustancias controladas y del dinero derivado de estas actividades” (Mantilla-Valbuena, 2008, p. 250).

Además, la DEA utiliza este término para “categorizar a los grupos o individuos asociados en cobrar impuestos, proveer seguridad, o de otra manera, ayudar o instigar intentos de traficar drogas en un esfuerzo para promover o financiar actividades terroristas” (Mantilla-Valbuena, 2008, p. 250). Entonces, se categoriza como narcoterrorista a cualquier organización que, además de perpetrar ataques terroristas, se financia por medio del negocio de las drogas ilícitas con la producción, distribución y consumo.

Colombia presenta un largo historial de producción de cultivos ilícitos como: la amapola, cocaína y marihuana, que han permitido a diferentes actores como las guerrillas y los carteles de la droga financiar sus actividades y ataques terroristas. Por lo cual, al momento de analizar el terrorismo en el posacuerdo, es necesario tener en cuenta la importancia de las drogas ilícitas como medio de financiación para posibles actores terroristas.

Cabe destacar que el Estado colombiano define este concepto según la Ley 599 de 2000, así:

El terrorismo como la acción de provocar o mantener en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices, valiéndose de medios capaces de causar estragos. (Ministerio de defensa, 2016)

Entonces, para el Estado colombiano, el terrorismo tiene una característica adicional a las planteadas anteriormente: el ataque a la infraestructura. Este punto es relevante para analizar las nuevas amenazas terroristas para el país en el posacuerdo, ya que como se examinará más adelante, el ataque a zonas de producción y transporte de recursos naturales junto a bloqueos de las vías de comunicación entre ciudades, son algunos de los métodos utilizados actualmente para generar miedo en la población y afectar al Estado.

3. DEFINICIÓN DEL TERRORISMO

A partir de las definiciones expuestas sobre el terrorismo y los conceptos complementarios, se plantea que en este capítulo se entenderá por terrorismo: la serie de acciones ejercidas por distintos actores ilegales apoyados de actividades criminales que generan miedo y daño a la población civil, además de la generación de una inestabilidad estatal. Al definir de esa manera el terrorismo, se puede llegar a analizar de manera más directa el caso colombiano en un escenario de posacuerdo, donde se encuentra una multiplicidad de actores terroristas envueltos en actividades ilícitas apoyadas en gran parte por el narcotráfico.

4. EL TERRORISMO EN AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA

4.1. LAS GUERRILLAS URBANAS

Al examinar la historia del terrorismo en América Latina, se encuentra que aparece por primera vez en la región después del triunfo de la Revolución Cubana en 1959 que inspira a diferentes grupos armados a tomarse el poder en sus países. No obstante, la estrategia empleada por estos grupos varió dependiendo de las características de sus respectivos Estados, pasando de la guerra de guerrillas en Colombia a las “guerrillas urbanas” en el Cono Sur.

El concepto de guerrillas urbanas fue desarrollado por el español Abraham Guillén (1966), al adaptar la experiencia de esta forma

de terrorismo al caso latinoamericano, y consiste en una respuesta ante las dificultades que representaba el modelo de revolución ejecutado en China (1948) y Cuba (1959)¹⁹ para las realidades locales de los países. Estos problemas se evidenciaron con la muerte del “Che” Guevara en Bolivia (1967) al intentar repetir el modelo de la Revolución Cubana (Russell, Miller, & Hildner, 1974). Además, los primeros movimientos guerrilleros en Suramérica fueron fácilmente derrotados por las fuerzas de seguridad de los Estados, lo que evidenció la necesidad de una nueva estrategia para que estos movimientos pudieran acceder al poder.

Las razones por las cuales la guerra de guerrillas en el campo dio paso a las guerrillas urbanas fueron las dinámicas geográficas y poblacionales diferentes a las que se encontraban en Cuba o China. Así, mientras la Sierra Madre fue un elemento geográfico determinante para la revolución cubana, en Suramérica, principalmente el Cono Sur, los grupos guerrilleros no contaban con espesas selvas o territorios inaccesibles para que las fuerzas de seguridad estatales, en donde pudieran establecer una base de operaciones. Otro factor importante fueron los cambios demográficos, ya que la mayor parte de la población pasó de vivir en el campo a establecerse en las ciudades, esto afectaba la capacidad de reclutamiento y la base de apoyo de los grupos que operaban en el campo (Russell, Miller & Hildner, 1974).

Es por esto que la decisión de actuar en las ciudades responde a la transformación demográfica y las condiciones geográficas de los países Suramericanos. Si bien esta situación se presentó principalmente en Brasil, Argentina y Uruguay con los Tupamaros, Montoneros y VAR-Palmares; Colombia representa una situación diferente puesto que la geografía del país permite que grupos guerrilleros como las FARC, el ELN y el EPL, operen en las zonas selváticas y montañosas, pero como se analizará más adelante, estas organizaciones adoptan la estrategia de la guerrilla urbana posteriormente.

¹⁹ Este modelo consiste en la guerra de guerrillas, desarrollando capacidades logísticas y militares con las cuales controlar el campo y metódicamente rodear las ciudades para posteriormente ocuparlas. Otro elemento importante es el apoyo que brinda la población local, informando de movimientos de las fuerzas de seguridad del Estado.

Las ventajas que tiene la guerrilla urbana consisten en: a) más facilidad para esconderse de las fuerzas de seguridad estatales; b) mayor publicidad ante la población por las acciones que cometan en contra del régimen (secuestros, bombas, asesinatos, extorciones y robos a bancos); y c) no dependen de canales inseguros de suministros (Russell, Miller & Hildner, 1974).

Los dos principales ideólogos de las guerrillas urbanas fueron Abraham Guillén y Carlos Marighella (Laqueur, 2002, pp. 184-185). Guillén planteó que la célula urbana ideal era de 5 personas y que debía actuar de forma independiente de los altos mandos de la organización. También, debía llevar a cabo actividades políticas para ganar apoyo de las masas. En cambio, Marighella estableció las acciones terroristas que debían realizar las células urbanas. Así, la estrategia se puede resumir como “tierra arrasada” debido a que abogaba por el sabotaje de oleoductos, rutas de transporte y la destrucción de suministros de comida. La justificación de Marighella era que las masas culparían al Estado por los ataques (Laqueur, 2002, pp. 184-185). Como se podrá observar más adelante, las guerrillas colombianas han aplicado los planteamientos de Marighella en su lucha contra el Estado.

En Colombia, el primer grupo en operar como guerrilla urbana fue el Movimiento del 19 de Abril -M-19- en 1970 (Feldmann & Perälä, 2004). A diferencia de otras guerrillas como las FARC o el ELN, esta organización operó principalmente en las ciudades realizando acciones de alto perfil con el objetivo de incrementar su publicidad y dañar la imagen del Estado ante la población. El robo de la espada de Bolívar, el robo de armas en el Cantón Norte (una de las principales bases militares en Colombia), la toma de rehenes en la Embajada de República Dominicana y en el Palacio de Justicia, son algunas de las acciones que le dieron notoriedad a este grupo armado ilegal.

Pese a perder capacidades humanas y materiales para atacar al Estado, el M-19 logra la creación de un proceso de paz en el cual se desmovilizan y se transforman en un movimiento político. Se pueden inferir dos conclusiones sobre esto: a) el terrorismo pese a no servir

para tomarse el poder, si le permitió al M-19 presionar al Estado para negociar la paz; y b) el terrorismo urbano no sirve para tomarse el poder. Ninguno de los grupos que implementó esta estrategia en Suramérica pudo gobernar.

Posteriormente, grupos como las FARC o el ELN decidieron establecer una estrategia “mixta” en la que combinaron la guerra de guerrillas con operaciones en las ciudades. La creación de células guerrilleras en las ciudades transformó el conflicto con el aumento de secuestros y ataques con bombas contra civiles. Además, han atentado contra la infraestructura crítica para la economía del Estado colombiano como oleoductos, puentes, torres de energía y vías como lo planteó Marighella (Ministerio de Defensa, 2016).

Las FARC y el ELN han realizado diversos tipos de ataques terroristas en contra de la población civil, el Estado colombiano y compañías extranjeras (Feldmann & Perälä, 2004). Las acciones más utilizadas, además de las bombas, consisten en los secuestros y los desplazamientos masivos de la población. En primer lugar, el secuestro, ampliamente condenado por el Sistema Internacional, ha sido utilizado contra civiles no combatientes, extranjeros, funcionarios del Estado y de las fuerzas de seguridad. El objetivo de este acto radica en: a) obtener recursos económicos por medio de los pagos que exigen para liberar a las personas; y b) avanzar en sus intereses políticos. En segundo lugar, los desplazamientos son realizados para disuadir a la población de colaborar con las fuerzas de seguridad del Estado o los grupos de autodefensas ilegales. El resultado ha sido una grave tragedia humanitaria debido a los millones de personas desplazadas.

A partir de la explicación realizada, el terrorismo por parte de los grupos guerrilleros tiene como características: a) objetivo político: en primer lugar la toma del poder. No obstante, ha servido para establecer negociaciones de paz con el Estado en donde se busca el reconocimiento como movimiento político; b) principales víctimas: civiles no combatientes, funcionarios e infraestructura del Estado; c) éxito: ha sido útil en la medida que los grupos que lo han utilizado

eventualmente establecen diálogos de paz con el Estado; d) el uso de bombas junto con el secuestro y el desplazamiento son acciones que violan la ley colombiana y el Derecho Internacional.

4.2. NARCOTRÁFICO

Aunque las organizaciones que participan en el negocio de las drogas ilícitas no buscan tomarse el poder, pueden “declararle la guerra al Estado” si están en contra de políticas que afectan la integridad del grupo ilegal o de sus miembros. El principal ejemplo de organizaciones narcotraficantes recurriendo a acciones terroristas para atacar al Estado se dio en Colombia durante las décadas de 1980 y 1990 (Feldmann & Perälä, 2004). Durante este periodo los carteles, fundamentalmente el de Medellín, pusieron explosivos en las principales ciudades del país, además de secuestrar y asesinar funcionarios estatales y candidatos presidenciales, con el fin de enfrentarse al Estado colombiano por sus políticas y leyes del momento.

El motivo de la beligerancia de los Carteles fue la política de extradición, con la cual el Estado colombiano buscaba enviar a los principales miembros de estas organizaciones criminales a Estados Unidos por los delitos de tráfico de estupefacientes y lavado de activos. La ola de terrorismo desatada fue mucho más violenta que la ejecutada por el M-19. Atentados como las bombas en el Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- y en el día de la madre de 1990, la explosión de un avión civil, y los ataques indiscriminados contra miembros de la Policía Nacional, que dejaron cientos de muertos y sembraron el pánico en la sociedad colombiana.

Las acciones terroristas de los Carteles se pueden analizar a partir de las características establecidas en el marco teórico: a) objetivo político: lograr que el Estado colombiano anulara la extradición de sus principales “capos”²⁰ o integrantes hacia Estados Unidos; b) principales

²⁰ Denominación de los líderes de los carteles de droga en Colombia para el periodo de las décadas de 1980 y 1990.

víctimas: los ataques se centraron fundamentalmente contra la población civil, con el objetivo de lograr presión sobre el Estado para acabar la extradición; c) éxito: fue una estrategia exitosa puesto que la extradición fue derogada a principios de 1990; y d) acciones por fuera de las normas del Sistema Político: el nivel de violencia empleada afectó profundamente a un país que estaba acostumbrado a la violencia del Conflicto Armado Interno.

4.3. DERECHA

La situación de inestabilidad que generaron las guerrillas en Colombia propició la aparición de diferentes grupos de autodefensas regionales ilegales cuyo objetivo consistía fundamentalmente en combatir estas organizaciones subversivas. Estos grupos ilegales, si bien contaron con apoyo del Estado en algunas instancias (Deutch, 1997), sus actividades se desbordaron del control estatal. Las autodefensas regionales se unieron bajo el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia y utilizaron acciones terroristas para alcanzar sus intereses políticos. Las acciones de estos grupos se caracterizaron por el alto grado de violencia contra la población civil, particularmente: amenazas, extorsiones, torturas y ejecuciones sumarias para obtener control de zonas estratégicas (Feldmann & Perälä, 2004). Estas tácticas fueron implementadas principalmente para desplazar civiles apropiándose de sus tierras²¹. Además, han utilizado bombas en áreas urbanas, causando la muerte de cientos de civiles (Lozano & Osorio, 1998, pp. 404-407; Human Rights Watch, 2000, pp. 116-117 en Feldmann & Perälä, 2004).

Para resumir, al analizar los diferentes grupos que han utilizado el terrorismo en Colombia durante las últimas décadas, se valida el planteamiento de Kuglansky & Fishman (2006) puesto que “el terrorismo no es método exclusivo de una sola ideología, grupo religioso o político” (p. 47), como lo demuestran los grupos guerrilleros,

²¹ Las tierras tomadas por las autodefensas ilegales eran vendidas a un precio bajo o directamente apropiadas por los líderes de la organización.

Carteles de la droga y autodefensas ilegales. Esto significa que aunque el posacuerdo puede terminar con la amenaza terrorista, esta puede mutar con nuevas organizaciones. Ha sido exitoso en el país como lo reflejan los casos de las guerrillas y Carteles de la droga, puesto que lograron en cierta medida alcanzar sus objetivos políticos.

4.4. POSTGUERRA FRÍA

La lucha ideológica de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética fue uno de los principales motivos que llevó a la formación de grupos subversivos en América Latina y Colombia. Cuando se disuelve la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas -URSS-, la mayoría de grupos terroristas se disuelven, excepto en el caso de Colombia donde se mantienen los grupos no estatales que aumentan sus ataques terroristas en el campo y en las ciudades.

A pesar de los cambios en el Sistema Internacional, el terrorismo se mantiene como una estrategia válida en Colombia. Como se observó en los casos de las guerrillas urbanas, Carteles de la droga y grupos de autodefensas, es útil para alcanzar los objetivos políticos y, según Kegley (1990):

Que una organización realice actos terroristas no proviene de terribles circunstancias socioeconómicas en el país sino de una decisión racional de utilizar campañas de violencia por fuera de las reglas aceptadas de guerra. Se racionaliza que la destrucción de individuos inocentes y no combatientes sirve como medio para alcanzar sus metas políticas. (Kegley 1990, pp. 99-100)

5. EL TERRORISMO EN EL POSTCONFLICTO: LOS GRUPOS ARMADOS ORGANIZADOS COMO MAYOR AMENAZA A LA SEGURIDAD

Actualmente el terrorismo se mantiene como una amenaza para la seguridad del Estado colombiano. En un informe realizado por el Ministerio de Defensa (2016), se observa que si bien han disminuido

los ataques terroristas, estos se mantienen dentro del promedio de años anteriores.

GRÁFICO 1. Número de actos terroristas por año (2007-2016).



FUENTE: Ministerio de Defensa (2016).

Las distintas acciones terroristas que se despliegan en Colombia, actualmente se derivan en gran medida de distintos grupos criminales armados que se pueden denominar como Grupos Armados Organizados, los cuales a partir de la globalización de actividades criminales encuentran una oportunidad de generar ganancias económicas que les permita seguir financiando dichas actividades (Suárez-Vanegas, 2012).

Dichas ganancias son derivadas en gran medida por el tráfico ilícito de drogas, en el que participan distintos grupos que llegan a tener como nodo integrador la maximización de ingresos económicos, apartándose de premisas políticas para realizar actos contra la institucionalidad del Estado; y como se ha mencionado anteriormente, el narcotráfico es el combustible de esa persistencia criminal.

Concretamente, el Estado colombiano encuentra en esos Grupos Armados Organizados, una amenaza que se estructura a partir de una red criminal, y los caracteriza como GAO para generar estrategias de mitigación contra estos. Dichas características son:

a) que use la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado, la población civil, bienes civiles o contra otros grupos armados; b) que tenga la capacidad de generar un nivel de violencia armada que supere la de los disturbios y tensiones internas; y c) que tenga una organización y un mando que ejerce liderazgo o dirección sobre sus miembros, que le permitan usar la violencia contra la población civil, bienes civiles o la Fuerza Pública, en áreas del territorio nacional. (Ministerio de Defensa, 2016)

El desarrollo de las actividades criminales terroristas de estos grupos en Colombia se han caracterizado por tener un carácter convergente. Es decir, en la actuación conjunta de distintas organizaciones criminales para llegar a desplegar un control efectivo de zonas desprotegidas por el Estado. Tal objetivo, no se basa en el propósito de llegar a un poder político total en Colombia, sino con la intención de controlar procesos criminales que se desarrollan en distintas regiones del país con el fin de seguir alimentando círculos virtuosos de sus estructuras ilegales (Realuyo, 2013).

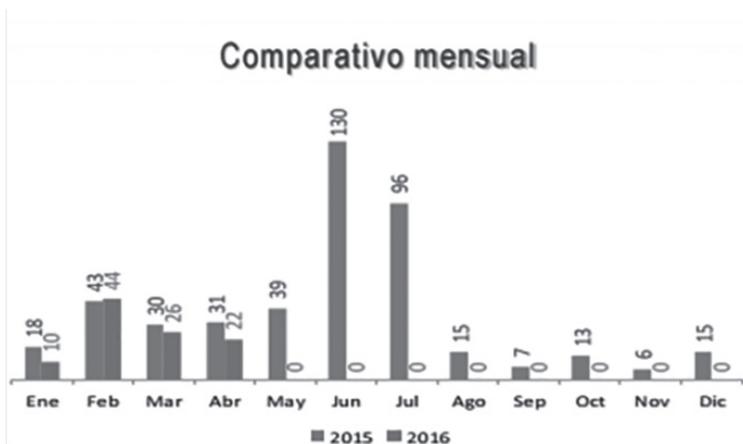
En el escenario colombiano, se habla de distintos actores criminales convergentes criminales, qué como se afirma anteriormente lo constituyen esos GAO, que al hallarse en el marco de un posacuerdo, pueden llegar a tener un escenario conflictivo al perder del espacio un actor influyente en el tráfico ilícito de drogas y armas como las FARC (Ardila, Jiménez & Bernal, 2016). Por lo que constituirá indiscutiblemente un reto importante para el Estado colombiano.

Sin embargo, es necesario entender que estos actores y grupos constituyen un tema complejo en el planteamiento de seguridad futuro del Estado colombiano, debido al carácter transnacional que pueden

llegar a constituir y generar estos grupos, alimentados también de la dinámica histórica de Colombia para enfrentar estas amenazas que ahora surgen como prioritarias atender.

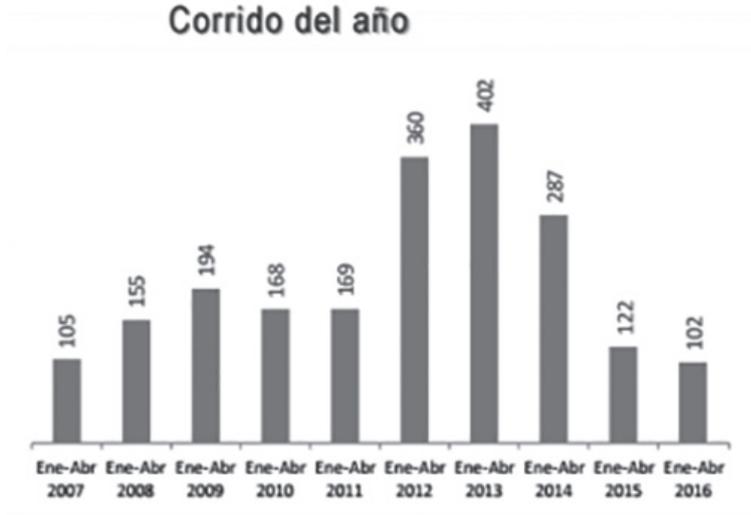
La aparición y crecimiento de múltiples grupos convergentes se debe en parte a que históricamente el Estado colombiano ha ignorado el escenario exterior, al concentrarse exclusivamente en los diferentes problemas domésticos que ha padecido el país a lo largo de su historia. El escenario exterior es relevante porque algunos fenómenos, como la globalización o la convergencia, menoscaban la frontera entre la seguridad interior y exterior. Así, desde su independencia, el Estado colombiano solo se ha concentrado en las amenazas internas como lo demuestran las guerras civiles del siglo XIX y el conflicto armado interno del siglo XX. No obstante, la amenaza de la convergencia en el siglo XXI demuestra que es fundamental reconocer la importancia entre el escenario interior y exterior. (Ardila, Jiménez & Bernal, 2016)

GRÁFICO 2. Comparativa mensual de actos terroristas (2015-2016).



FUENTE: Ministerio de Defensa (2016).

GRÁFICO 3. Comparación ataques terroristas en los meses de Enero-Abril (2007-2016).



FUENTE: Ministerio de Defensa (2016).

Es importante además, destacar que el ataque contra la infraestructura continúa como una de las principales acciones realizadas por grupos terroristas. Según datos del Ministerio de Defensa (2016), estos han disminuido considerablemente respecto a los años anteriores. Por lo tanto, aunque es apresurado aseverar la posibilidad de una constante baja de estos indicadores, si es importante tener en cuenta que el contexto en el que se envuelve Colombia al generar un acuerdo donde uno de los grupos más relevantes a la dinámica criminal del país como las FARC, puede sentar un precedente para enfocar esfuerzos claros en los distintos GAO, que actualmente operan en Colombia.

GRÁFICO 4. Histórico nacional de ataques contra infraestructura.



FUENTE: Ministerio de Defensa (2016).

GRÁFICO 5. Histórico nacional de ataques contra el sector energético.

Histórico nacional ataque a oleoductos y torres de energía



FUENTE: Ministerio de Defensa (2016).

GRÁFICO 6. Histórico nacional de ataques contra vías y puentes.



FUENTE: Ministerio de Defensa (2016).

Así mismo, la planeación de una estrategia de seguridad en un escenario de posacuerdo demanda esfuerzos que resultarán novedosos dentro del esquema operacional de las fuerzas armadas en Colombia, debido a un contexto próximo de lucha enfocado de manera exhaustiva hacia estas redes y grupos criminales alejados de una lógica de conflicto armado, como históricamente se había caracterizado (Restrepo, 1998).

Aparte de la existencia de una necesidad de reforzar la institucionalidad y presencia del Estado en zonas rurales, el entorno urbano se convierte en un foco importante para tener en cuenta, debido a que estas mismas GAO operan de manera activa en estos espacios como lo son las ciudades y entornos urbanos que sirven de un importante insumo para estas redes criminales. Por lo que la estrategia en ese escenario posacuerdo requiere también un enfoque urbano de seguridad ciudadana, que brinde herramientas de choque contra estas organizaciones armadas de manera efectiva (Uribe-López, 2014).

A partir de esa reflexión, es necesario que los diferentes esfuerzos agenciales del Estado enfoquen de manera integral la atención de estos distintos grupos acogiendo diversos actores que pudieran nutrir la estructuración de una agenda estratégica (Deshman & Hannah-Moffat, 2015; Realuyo, 2013).

Es por eso que la planeación de “a) el desarrollo de una inteligencia estratégica; b) la convergencia de las instituciones estatales; y c) que el Estado tenga presencia en todo el territorio” (Ardila, Jiménez & Bernal, 2016), resulta crucial a la hora de afrontar ese reto imponente que le trae el posacuerdo a Colombia, con la entrada en escena de esos actores que siempre han actuado y mutado, pero que ahora constituyen el mayor reto para el Estado colombiano.

6. CONCLUSIONES

El escenario del posacuerdo para Colombia, representa en un futuro cercano la necesidad de generar una atención prioritaria de la amenaza terrorista protagonizada por distintos actores que han actuado históricamente, pero que a partir de este contexto se prioriza debido a la salida futura de un actor importante en el entendimiento del desenvolvimiento del Estado colombiano en 50 años como ha sido ese continuo conflicto con las FARC.

A partir del desarrollo histórico de la lucha antiguerrillera en Colombia, se logra entender como desde el insumo de la financiación ilícita de los distintos grupos y la mutación de estos, ha desembocado en la red criminal actual que se constituye amenazando la seguridad de Estado colombiano, valiéndose de acciones terroristas para generar miedo en territorios que han sufrido la limitada atención del Estado. Por lo que es necesario generar espacios de acción institucional e interagencial (Fuerzas Armadas, Policía, infraestructura y democracia) en las zonas históricamente abandonadas, lo cual, detendría los incentivos de estas bandas para generar influencia en esas regiones.

El terrorismo, dentro de la agenda de seguridad en el Sistema Internacional, representa el nodo de atención fundamental dentro de la comunidad, y ahora Colombia deberá generar respuestas importantes debido a la gran afluencia de grupos criminales terroristas quienes han desarrollado dinámicas convergentes internacionalmente. Por lo que el fortalecimiento institucional es relevante y crucial a la hora de generar respuestas que lleguen a controlar la amenaza latente del terrorismo.

CAPÍTULO 3

LOS DERECHOS HUMANOS, SU PROYECCIÓN EN UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO

LOS DERECHOS HUMANOS, SU PROYECCIÓN EN UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO²²

JAIME CUBIDES CÁRDENAS²³
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA
CLAUDIA PATRICIA GARAY ACEVEDO ²⁴
ERIKA PAOLA RAMÍREZ BENÍTEZ²⁵
ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

RESUMEN

El presente capítulo del libro de investigación aborda el problema de la proyección de los Derechos Humanos en la Política de Seguridad y

²² Capítulo de libro que expone resultados en conjunto de dos proyectos de investigación (i) “Desafíos para la Seguridad y Defensa Nacional de Colombia”, del grupo de investigación “Centro de Gravedad”, reconocido y categorizado en (C) por COLCIENCIAS registrado con el código COL0104976 vinculado al Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales (CEESEDEN), adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra de la República de Colombia y del proyecto de investigación (ii) “Desafíos contemporáneos para la protección de Derechos Humanos en escenarios de postconflicto desde enfoques interdisciplinarios”, que forma parte de la línea de investigación Fundamentación e implementación de los Derechos Humanos, del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia, reconocido y categorizado como Tipo B por COLCIENCIAS y registrado con el código COL0120899, vinculado al Centro de Investigaciones Socio jurídicas (CISJUC), adscrito y financiado por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia.

²³ Abogado y especialista en Derecho Público de la Universidad Autónoma de Colombia, especialista y Magister en Docencia e Investigación con énfasis en las ciencias jurídicas de la Universidad Sergio Arboleda y Magister en Derecho de la misma casa de estudios, estudiante de Doctorado en Derecho en la línea de investigación de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires- Argentina. Docente Investigador y Líder del grupo de investigación Persona, Instituciones y Exigencias de Justicia de la Universidad Católica de Colombia. Contacto: jacubides@ucatolica.edu.co.

²⁴ Candidata a Doctora en Derecho Internacional de la Universidad Alfonso X “El Sabio”, España. Magister en Filosofía Latinoamericana de la Universidad Santo Tomás de Aquino, Colombia. Abogada y especialista en Derecho Internacional Aplicable a los Conflictos Armados -DICA- de la Universidad Santo Tomás de Aquino, Colombia. Investigadora y asesora del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales –CEESEDEN- de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Contacto: claugaray@hotmail.com.

²⁵ Maestranda en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra, Colombia. Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Asistente en investigación del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales –CEESEDEN- de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Contacto: epramirez@unal.edu.co.

Defensa en el marco del Postconflicto. Para esto se siguió un método cualitativo en perspectiva histórica, crítica y hermenéutica, donde se definieron como unidades de análisis: los Derechos Humanos, la Política de Seguridad y Defensa y el Postconflicto demostrando su relación triádica. Para presentar los resultados se estructuran tres ejes temáticos, en el primero se observa la importancia y trascendencia histórica de los Derechos Humanos; en el segundo se analiza la figura del Postconflicto; y en el tercero se explica la Proyección de los Derechos Humanos en una Política de Seguridad y Defensa en el marco del Postconflicto. Finalmente, se proponen unas conclusiones no para cerrar el debate sino para ampliar su aplicación.

PALABRAS CLAVE

Derechos Humanos, Políticas de Seguridad y Defensa, Postconflicto.

ABSTRACT

The present chapter of the research book addresses the problem of the projection of Human Rights in the Security and Defense Policy within the post-Conflict framework. For this, a qualitative method was followed in historical, critical and hermeneutical perspective, where they were defined as units of analysis: Human Rights, Security and Defense Policy and Post-Conflict demonstrating their triadic relationship. In order to present the results, three thematic axes were structured, in the first one the importance and historical importance of the Human Rights is observed; In the second the post conflict is analyzed and in the third one the Human Rights Projection is explained in a Security and Defense Policy within the framework of the Post conflict. Finally, conclusions are proposed not to close the debate but to broaden its application.

KEY WORDS

Human Rights, Security and Defense Policies, Post-conflict.

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *Metodología.* 3. *La importancia histórica de los Derechos Humanos.* 4. *Noción de los Derechos Humanos.* 5. *Contextualización del conflicto en Colombia.* 6. *Proyección de los Derechos Humanos en mecanismos orientados a favorecer la Paz, la Seguridad y Defensa en un marco de Postconflicto.* 6.1. *Periodo de Transición.* 6.2. *Ejes centrales de la transición al Postconflicto.* 6.3. *Fuerza Pública, su papel en el cumplimiento del Acuerdo de Paz y de los retos para el Postconflicto.* 7. *Conclusiones.*

1. INTRODUCCIÓN

Como uno de los actuales desafíos en el panorama político nacional se vislumbra la proyección de los Derechos Humanos como eje fundamental de una Política en Seguridad y Defensa dada su importancia dentro del Postconflicto. En esta materia el mencionado Postconflicto, o también llamado posacuerdo por algunos doctrinantes, trae consigo cambios significativos en toda la estructura estatal. Con ello no se quiere decir que los pilares, principios y valores de un Estado cambien en función de los acuerdos a los cuales se lleguen después de los procesos de paz, antes bien, en el caso colombiano que la Constitución Política de 1991 fue fruto de un proceso de paz, que trajo consigo principios como el Estado Social de Derecho y el respeto a la dignidad humana, que se encuentran en total concordancia con un futuro Postconflicto. Por ello, las reformas estructurales estarían en cambio a aspectos administrativos, donde el cuerpo del Estado se adecúe para la solución y acompañamiento de cada uno de los requerimientos para la materialización de los acuerdos.

Sin embargo, no solo las efectivas reformas institucionales serían variables que determinen el cumplimiento de los acuerdos y un verdadero cambio hacia la paz, puesto que la protección de los Derechos Humanos entraría a convertirse en otro de los pilares o ejes indispensables en la búsqueda de una paz duradera. Y no solo de las víctimas sino también de los futuros reinsertados y la misma sociedad,

poder garantizar que cada uno de los actores que se vincularan en estos procesos de transformación, tengan una efectiva protección se convierte en un reto para el Estado quien debe salvaguardar dichas garantías. Dentro de este ámbito, también se encuentra la satisfacción de los derechos de las víctimas dentro del conflicto colombiano, los cuales como ya se mencionó, deben ser garantizados en su ejercicio por la Nación, y para lo cual los grupos insurgentes, que para el actual proceso de paz es las FARC–EP, deben colaborar enormemente.

Ahorabien, surge como cuestionamiento para esta investigación el papel que tendría la Fuerza Pública en materia de Postconflicto y garantías fundamentales, específicamente en el rol que ejercería la defensa en dicha materia. Pues aun con la futura firma del proceso de paz que se lleve en La Habana (Cuba), seguirán existiendo actores a los cuales la Fuerza Pública debe combatir, solucionando de ante mano su situación como agentes estatales que cubiertos por el Derecho Internacional Humanitario afectaron derechos y bienes jurídicamente tutelados, pero por los cuales se sustraen responsabilidades ordinarias en ese sentido.

2. METODOLOGÍA

Para dar respuesta a este interrogante se parte de una metodología cualitativa (Ruiz, 2012), donde se elaborará un estudio en perspectiva histórica, crítica y hermenéutica (Pulido, 2007) de las distintas unidades de análisis.²⁶ A saber, Derechos Humanos, Postconflicto y su proyección en una Política de Seguridad y Defensa. La investigación se desarrolló en dos momentos: una fase preliminar a través de la cual se seleccionó y organizó la información recolectada dentro de todas las fuentes consultadas; y uno crítico propositivo donde se construyó el informe final y este artículo. Por último, se

²⁶ Las unidades de análisis estarán conformadas por los estudios publicados en libros, revistas científicas nacionales e internacionales, publicaciones de organismos internacionales, normas nacionales o internacionales y principalmente en revistas científicas.

presentan unas conclusiones demostrando la conexión triádica para la elaboración de las políticas públicas en Colombia basadas en Derechos Humanos en el marco de un Postconflicto como uno de los desafíos a enfrentar en la nueva dinámica nacional.

3. LA IMPORTANCIA HISTÓRICA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Al constituirse los Derechos Humanos como aquellos Derechos inherentes²⁷ al ser humano por el simple hecho de serlo (Abrisketa, 2004), es necesario analizar su importancia a nivel histórico dado su afianzamiento como eje temático en la construcción de políticas de un Estado. La protección de los Derechos Humanos inicia con el llamado Cilindro de Ciro,²⁸ a través de él se inicia la llamada primera declaración de los Derechos Humanos, a consecuencia de su impacto consolidado en: a) la liberación de esclavos; b) la declaración del Derecho a lo que actualmente se conoce como libertad de cultos; y c) la promulgación de la igualdad de razas (Cáceres, 2015). Iniciativa que representa en si una proclama que surge de la necesidad básica del Ser Humano al reconocimiento de su dignidad, lineamiento base del llamado *ius naturalismo*. Sin embargo, según Rodríguez (2009), relatando su concepción de los Derechos Humanos manifiesta que en la época antigua para Aristóteles es un orden político continuado del orden natural, mientras para Hobbes el orden político es el resultado de un contrato, de una convención, de una decisión tomada libremente por quienes lo adoptan convirtiéndose en lo único que puede fundamentar las bases del poder civil que sanciona las garantías y libertades de los individuos.

²⁷ La esencia de los derechos radica entonces en la unidad del ser humano que nace, vive y muere. Es de su condición de humano, de la cual emergerán sus derechos, inherentes por tanto a su naturaleza de ser vivo racional, con capacidades que lo distinguen del animal. Ese conjunto de facultades y atribuciones emergen de un valor fundamental que ha conceptualizado el ser humano: la dignidad. Como soporte único y esencial de la naturaleza humana la dignidad de la persona se expande reafirmando la necesidad de respetar la vida y la integridad del individuo como elemento clave de su evolución (Blengio, 2012, p. 5)

²⁸ Cilindro de barro cocido, con lenguaje acadio, con escritura cuneiforme. Reconocido como el primer documento gérmen de los Derechos Humanos.

Posteriormente a este documento, se profirieron variedad de declaraciones o instrumentos en la materia, como fue el caso de la Carta Magna de 1215, constituida como una declaración de derechos por parte del monarca al clérigo y los nobles, consagrando garantías para cada uno de estos grupos, cuyos puntos más relevantes frente a la protección de Derechos Humanos fueron:

- a) Inviolabilidad de derechos y libertades a favor de la Iglesia;
- b) Estipuló una serie de derechos sucesorios, tratamiento de las deudas y embargos;
- c) Dio facultades de independencia a los tribunales condales y de pleitos para el desarrollo de sus funciones;
- d) Legisló sobre las penas por delitos y reguló el sistema de acusaciones contra personas;
- e) Reconoció la libertad de movimiento;
- f) Limitó la carga tributaria y las multas;
- g) Reconoció la libertad para cualquiera persona de salir y regresar del reino;
- h) Estipuló que no se establecerían nuevos tributos sin el consentimiento del *Commune Consilium*. (Figueroa, 2012)

Sin alejarse de la isla Británica para el siglo XV, se elaboró la Petición de Derechos (1628) Impuesta por el Parlamento al Rey Carlos I, a través del cual se reclaman los Derechos personales y patrimoniales que el Monarca debe reconocer obligadamente como un límite (Osuna, 2001, p. 59). Junto con esta petición se realiza la proclamación del *Bill of Rights* para el año de 1689, en la cual se enunciaban cada uno de los derechos que tenían en su momento los súbditos respecto de la corona, constituyéndose por ello estas declaraciones en los antecedentes ingleses para la construcción de las posteriores declaraciones que se realizarían en América y Francia a finales del siguiente siglo. En este sentido, parafraseando su visión frente a los Derechos Humanos, el autor en mención establece que la sociedad no se basa en el llamado Derecho Natural, ni el Derecho Positivo, ni en el Derecho Divino, sino que se basa a partir de un individuo comprensible y sujeto de derechos incluso antes de existir en sociedad. De acuerdo con ello, el poder legislativo tiene su origen en el Pacto de los individuos.

Otros documentos que con igual importancia denotan el alcance de los Derechos Humanos como ejes de variación en tiempos de cambio y evolución se consolidan a través de; La carta de Virginia (1787); La Declaración Francesa de los Derecho del Hombre y el Ciudadano (1789); La carta de Derechos de Estados Unidos (1791); y La Carta de Virginia (1787). Aunque después de un debate se estipuló que no se reincorporaría a ella una Declaración de Derechos como tal, y que los Derechos Humanos al constituirse como derechos naturales superiores no precisaban de un reconocimiento positivo (Soriano, 2003, p. 205). Sin embargo, reconoce el *Habeas Corpus*, contra la falta de libertad personal o la garantía de la irretroactividad de las leyes penales. La Declaración Francesa de los Derecho del Hombre y el Ciudadano (1789), Basada en el Derecho Natural como lo establece su Preámbulo, determinándolos como inalienables y sagrados del hombre, la libertad, la propiedad y la seguridad (Starck, 2001). Visionándolos nuevamente como un eje fundamental en la construcción de un nuevo mundo.

La Carta de Derechos de Estados Unidos (1791), se vislumbró como la consolidación de los Derechos Humanos, cuando ellos siguieron el tema de la ley natural durante toda la era cristiana y hasta el siglo XIX. Los documentos políticos se basaron en gran parte en el trabajo de Locke, quien a su vez se basó en los estoicos antiguos, y según ello: “El Estado de naturaleza tiene una ley de naturaleza que lo gobierna y que obliga a todos; y la razón, que es esa ley, enseña a toda la comunidad que quiera consultarla, que siendo todos los hombres iguales e independientes, ninguno debe dañar a otro” (Higgins, 1991). Asimismo, se establece la idea de que elementos como la voluntad general son influenciados desde la teoría de Juan Jacobo Rousseau, según él: “La ley es expresión de la voluntad general, todos los ciudadanos tienen el Derecho de participar personalmente o por medio de sus representantes en su formación” (Delgado de Cantú, 2005, p. 279).

En la época contemporánea se continúa expandiendo su protección a través de documentos de trascendencia como lo son:

TABLA 1. Comparación instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos.

Instrumento	Relevancia
Carta de las Naciones Unidas (1945)	Su finalidad se centra en; practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos, unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará; la Fuerza Armada sino en servicio del interés común, y a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos.
Carta Internacional de los Derechos Humanos (1948)	Conformada por: La Declaración Universal, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Instrumentos adoptados desde 1945 que han conferido una base jurídica a los Derechos Humanos inherentes y han desarrollado el conjunto de Derechos Humanos Internacionales.
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)	Promueve, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y asegura, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (1979)	Promueve la aplicación de los principios enunciados en la declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer y, para ello, a adoptar las medidas necesarias a fin de suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones.
Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (1984)	Hace más eficaz la lucha contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes en todo el mundo.
Convención internacional sobre la protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)	Frente a los problemas humanos que plantea la migración dado que son más graves en el caso de la migración irregular, a fin de evitar y eliminar los movimientos y el tránsito clandestinos de los trabajadores migratorios, asegurándoles a la vez la protección de sus derechos humanos fundamentales.
Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas (2006)	Concientiza de la extrema gravedad de la desaparición forzada, que constituye un delito y, en determinadas circunstancias definidas por el Derecho Internacional, un crimen de lesa humanidad.
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1999)	Asegura el mejor logro de los propósitos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

FUENTE: Elaboración propia.

4. NOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Según Cáceres (2015), los Derechos Humanos tienen una categoría ética, puesto que constituyen uno de los marcos más aceptados de lo que podría ser la ética moderna secularizada, que regula la convivencia pacífica entre los ciudadanos en una democracia; una dimensión política, puesto que hoy muchas reivindicaciones

sociales son expresadas en forma de Derechos Humanos y estos aparecen como un instrumento de crítica a la actuación de los poderes políticos. Son una categoría jurídica del Derecho Internacional Público puesto que son valores que han sido positivadas en numerosos instrumentos internacionales, en los cuales, se han definido diversos tipos de obligaciones tanto positivas como negativas. En época de crisis de paradigmas políticos, grandes sectores los invocan como una especie de sustitutos normativos frente a la relativa decadencia de oposiciones ideológicas. Por ello, tanto los gobiernos como los grupos opositores más diversos los invocan como principio de justificación de sus conductas y como arma crítica ante sus adversarios.

Para Savater (1991), son transversales a la ética, al derecho y a la política e intentan proporcionar el código donde las exigencias de estas se reúnen sin confundirse. De aquí provienen sus peculiares insuficiencias y, también, su innegable y aun creciente fascinación. Los conceptos base de los Derechos Humanos siguieron el tema de la ley natural durante toda la era cristiana y hasta el siglo XIX. A finales del siglo XVIII, las ideas derivadas de la teoría de los Derechos Naturales habían sido incorporadas en documentos políticos, basados en su mayoría en el trabajo teórico político de John Locke, quien remontó a los estoicos antiguos en su investigación sobre los Derechos Humanos: “El Estado de naturaleza tiene una ley de naturaleza que lo gobierna y que obliga a todos; y la razón, que es esa ley, enseña a toda la humanidad que quiera consultarla, que siendo todos los hombres iguales e independientes; ninguno debe dañar a otro en lo que atañe a su vida, salud, libertad o posesiones” (Longás, 2005, p. 71).

Así mismo, Rousseau aporta desde su ideología que: La ley es la expresión de la voluntad general (Rivadeneira, 2006). Todos los ciudadanos tienen el Derecho de participar personalmente o por medio de sus representantes en su formación. Y aunque esta “Ley Natural” tuvo fuertes opositores, como Bentham en Inglaterra, quien sostuvo la idea de que los Derechos Naturales se constituyen como disparates sin

fundamentos, disparates teórico, basado en que un derecho sin ley es un efecto sin causa (Stephen, 2009).²⁹

Con todo lo dicho hasta el momento, se logra deslumbrar la complejidad que integra un concepto como el de los Derechos Humanos, toda vez que son múltiples las dimensiones bajo las cuales pueden ser definidos; pero que pueden ser llevadas a un mismo fin buscando la protección de las personas. Sin embargo, es pertinente presentar lo dicho por el profesor Escobar quien manifiesta que:

Una de las definiciones que logra sintetizar todas estas expresiones es la elaborada por Pérez Luño, para quien los derechos humanos son: “Un conjunto de facultades e instituciones, que en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional” (Escobar, 2011, p. 87).

5. CONTEXTUALIZACIÓN DEL CONFLICTO EN COLOMBIA

El conflicto colombiano es en función del artículo segundo común a los Cuatro Convenios de Ginebra. Un conflicto de naturaleza no internacional, o en otros términos interno, el cual tiene como

²⁹ La noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. El poder público debe ejercerse al servicio del ser humano: no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona y debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones cónsonas con la misma dignidad que le es consustancial. La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que este, o bien tiene el deber de respetar y garantizar o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización. Estos derechos, atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer son los que hoy conocemos como derechos humanos. En esta noción general, que sirve como primera aproximación al tema, pueden verse dos notas o extremos, cuyo examen un poco más detenido ayudará a precisar el concepto. En primer lugar, se trata de derechos inherentes a la persona humana; en segundo lugar, son derechos que se afirman frente al poder público (Nikken, 1994, p. 1).

característica *sine quonam* la asimetría del mismo; dado que no se trata simplemente de la confrontación entre dos contrincantes, sino la de múltiples actores, buscando sus intereses particulares contra el Estado. Por ello, la Dualidad “Conflicto -Postconflicto”³⁰ tiene una connotación singular en el presente artículo. Parafraseando a Clausewitz (2002); para lograr la paz debe existir la guerra. Esta frase que invoca la necesidad de concebir el Derecho Internacional Humanitario³¹ como un medio de sostenimiento y consolidación de la paz, y que dentro de la legalidad y la legitimidad de cualquier Estado, conlleva intrínsecamente el juzgamiento de los crímenes de guerra ocurridos en el desarrollo del conflicto y la reparación de víctimas con injerencia directa del órgano jurisdiccional competente. Es así como al hablar de Postconflicto es necesario esbozar tres factores claves: i) Principios del Derecho Internacional Humanitario; ii) Juzgamiento de los crímenes de guerra; y iii) viabilidad de la hoy llamada Justicia Transicional, cuyo inicio se fortalece a través de las llamadas comisiones de la verdad.

Por otra parte, el origen de las misiones de paz se da en el Medio Oriente con el primer grupo de observadores generado para la preservación y observación de la tregua lograda en la Primera Guerra Árabe-Israelí. Este grupo fue dispuesto por el Consejo de Seguridad de la ONU (Álvarez, 2006), y aunque esta tarea ha evolucionado a través del tiempo, su esencia no ha cambiado, pues continúa centrándose en la necesidad de observar los acuerdos establecidos y mediar entre las partes proyectando dicha mediación hacia el sostenimiento de la paz alcanzada.

³⁰ Durante el siglo xix y buena parte del siglo xx, los partidos políticos tradicionales recurrieron a la violencia para dirimir las disputas por el poder y, en particular, para lograr el dominio del aparato estatal, a tal punto que este accionar puede considerarse como una constante histórica de varias décadas. En efecto, la pugnacidad política y las acciones violentas entre los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, alcanzaron su nivel más crítico en el periodo conocido como La Violencia, que comprende desde 1946 hasta 1958. Aunque la violencia liberal conservadora fue promovida por la dirigencia de ambos partidos, el enfrentamiento político se vio especialmente atizado por el sectarismo manifiesto del dirigente conservador Laureano Gómez, presidente de la República entre 1950 y 1953. A partir de entonces, el conflicto político se tradujo en una abierta confrontación armada (Centro de memoria histórica, 2014, p. 112)

³¹ El Derecho Internacional Humanitario (DIH) tiene como objetivo establecer reglas de conducta que contribuyan a disminuir el sufrimiento y los daños ocasionados por los conflictos armados; en un sentido práctico, se trata de “humanizar” la guerra (Benavidez, 2012, p. 14)

Si de lo anterior se desglosa que la principal función de las Naciones Unidas, según (Figueroa, 1991), es mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para omitir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; es pertinente establecer la importancia de ellas en Colombia y su posible aplicabilidad.

No obstante, para lograr este objetivo, es necesario antes consolidar y desglosar tres factores fundamentales como lo son: i) el conocimiento y aplicación de los principios del Derecho Internacional Humanitario en el actual conflicto armado interno; ii) el juzgamiento de los llamados Crímenes de Guerra; y iii) la consolidación del proceso de paz.

Para Campbell (2002), la construcción de procesos de paz en determinados conflictos estancados en el tiempo por el proceso de la reconciliación de las partes enfrentadas y el desarrollo de procesos de transición política, de regímenes militares a civiles, son factores que han contribuido directamente al desarrollo del Derecho Internacional Humanitario en el Postconflicto.

La actual llamada Justicia Transicional se convierte en un elemento preponderante en la coyuntura existente entre el Derecho Internacional Humanitario y la evolución de un sistema político a otro.

Esta justicia, vista por algunos doctrinantes con origen en la antigüedad y por otros como Gamboa (2006), como una concepción contemporánea democrática de la justicia que analiza la forma como sociedades afectadas por masivas violaciones de Derechos Humanos causadas por una guerra civil, un conflicto violento, o por regímenes dictatoriales, pueden hacer tránsito a regímenes democráticos en los que se puede garantizar una paz, refleja un mundo de preocupaciones políticas, morales y éticas de las Naciones, que han querido apoyadas en la Comunidad Internacional consolidar basado en los principios de transparencia, imparcialidad, verdad y equidad un nuevo sistema cuyo eje central sea el sostenimiento de la paz.

Ella se nutre a partir de las llamadas Comisiones de Verdad, proyectadas desde la reconstrucción de la verdad en la ocurrencia de los hechos a nivel histórico, a fin de lograr determinar las acciones típicas existentes al igual que sus actores, y cuyo resultado principal es la reparación de las víctimas del conflicto armado. Para Rincón (2010), las transiciones de la guerra a la paz, o de dictaduras a democracias, deben tener unos mínimos de justicia, pero así mismo, reconoce que en las transiciones operan restricciones fácticas que imponen ciertos límites a la consecución de una justicia plena. Situación que, además de hacerla ambigua, implica tensión muy fuerte de las partes y logros difíciles de conciliar, y la ha definido en algunos ámbitos como una Justicia Imperfecta.

Deja entrever lo escrito anteriormente que el Derecho Internacional desde su legislación prevé la necesidad de consolidar la paz al cese de las hostilidades (Protocolo II, 1977), brindando amnistías a individuos involucrados de alguna manera en el conflicto, vislumbrando, de esta manera, la necesidad de concretar medios y métodos que logren brindar justicia de manera imparcial basada en equidad y transparencia; lo cual, no solo es una muestra de la buena fe de la Nación por lograr la paz aceptando la transición de un régimen a otro sino reparando a las víctimas que surgen del conflicto que se desarrolló bajo su gobierno en su territorio.

El principio de legalidad y legitimidad según (Baca, 2000), el primero referido al ejercicio del poder y el segundo a la titularidad del mismo,³² integra la latente responsabilidad de los Estados frente, a quizás, todas las áreas que se pueden ver afectadas en el desarrollo de un conflicto armado y en el sostenimiento de la paz en un postconflicto. De acuerdo con ello, se crean los Tribunales Ad hoc cuya función principal es evitar la impunidad frente a los crímenes y atrocidades cometidas por individuos en el marco del conflicto.

³² Un poder es legítimo en sentido estricto cuando su titularidad tiene un sustento jurídico y es legal cuando los actos de autoridad que de él emanan se ajustan a las leyes vigentes.

El primero de ellos materializado en el Tribunal *Ad Hoc* de Nuremberg, hace alusión al primer y el más grande genocidio de la historia. Sus principios afirmaron que los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad son punibles como crímenes en virtud del Derecho Internacional. “Toda persona que cometa un acto que constituya delito de Derecho Internacional, es responsable del mismo y está sujeta a sanción” (Amnistía Internacional, 2002), aunque el delito no sea punible según la legislación nacional. Consagrando de esta manera, el juzgamiento de todos los militares e individuos que realizaron actos constitutivos de Genocidio contra los judíos y obteniendo sentencias con condenas de pena de muerte como sanción a sus acciones.

Por otra parte, la desmembración de Yugoslavia, caracterizada por los conflictos étnicos entre Bosnios y Croatas por una parte, y por otra entre Serbios y Bosnios (Vinuesa, 2002), generó el Tribunal Penal para la ex Yugoslavia, el cual se caracterizó por juzgar las graves violaciones a los Convenios de Ginebra (1949), las violaciones de las leyes o los usos de la guerra, y el Genocidio.

Así mismo se realiza en Ruanda en 1994, cuyo punto diferencial con los demás Tribunales es que juzgó una multitud de civiles, adultos y niños, por violaciones al artículo tercero común a los Cuatro Convenios de Ginebra, violaciones al Protocolo II de 1977 y Genocidio; en el que se incluyó como hechos constitutivos del delito, los graves atentados contra la integridad física o mental de los miembros del grupo (Amnistía, 2002). Situación que se resalta cuando en 1998, la primera condena dictada por el Tribunal Criminal Internacional para Ruanda reconoció la violación como acto constitutivo de Genocidio. Logrando el castigo ejemplar a través de la cadena perpetua a este tipo de atrocidad tantas veces ocurrida durante el desarrollo del conflicto.

El mencionado tribunal penal para Ruanda, se creó el 8 de noviembre de 1994 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Su sede se ubicó en Arusha, Tanzania y su presidente fue Erik Mose de Noruega. Su objetivo principal, al igual que el de sus antecesores

como el Tribunal Penal para Nuremberg, Tokio y los Balcanes, fue juzgar y condenar individualmente a los autores del Genocidio, figura hoy claramente definida por el Estatuto de Roma (2002) en su artículo sexto cuando dice:

“A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “Genocidio” cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo”. Y los crímenes contra la humanidad allí realizados, y que igualmente los contempla el Estatuto de Roma, en su artículo séptimo, de los cuales claramente se perpetraron los siguientes: a) Asesinato; b) Exterminio: “Comprenderá la imposición intencional de condiciones de vida, la privación del acceso a alimentos o medicinas, entre otras, encaminadas a causar la destrucción de parte de una población”; c) Esclavitud: “Se entenderá el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de alguno de ellos, incluido el ejercicio de esos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños”; d) Tortura: “Se entenderá causar intencionalmente dolor o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, a una persona que el acusado tenga bajo su custodia o control; sin embargo no se entenderá por tortura el dolor o los sufrimientos que se deriven únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o fortuita de ellas”; e) Persecución: “Se entenderá la privación intencional y grave de derechos fundamentales en contravención del Derecho Internacional en razón de la identidad del grupo o de la colectividad”; f) Entre otros.

Se resalta su importancia porque, entre otras decisiones, ordenó la detención de más de quinientas personas y, lo más importante,

reconoció la violencia sexual como acto constitutivo de Genocidio, al entenderse como: “una medida dirigida a impedir nacimientos en el seno del grupo” (CICR, 1948). Decisiones que no les devolverá la vida a las miles de personas que allí perecieron, ni borrará las secuelas emocionales de las mujeres violadas, o los niños mutilados o el sida presente hoy en día en quienes antes estaban sanas.

Estos Tribunales *Ad Hoc* se consagran actualmente como los antecedentes de la Corte Penal Internacional, legislado por el Estatuto de Roma. Máximo organismo Internacional de Competencia penal, establecida en tres conductas específicas, definidas por Amnistía Internacional (2006), como: a) Genocidio: cualquiera de ciertos actos específicos, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso; b) Crímenes de Guerra: cualquiera de las infracciones graves de las leyes, que rigen los conflictos armados, cometida en el contexto de un conflicto armado de índole internacional o no internacional; y c) Crímenes contra la Humanidad: cualquiera de los actos prohibidos en referencia a la violación, otros actos de violencia sexual y todos los que atenten contra la dignidad del Ser Humano, cometido como parte de un ataque sistemático o generalizado contra la población civil.

Competencia que logra restablecer el orden desde la ideología de haber pagado la deuda a la sociedad a través de la sanción establecida a una actuación, perpetrada contra ella, en el desarrollo de un conflicto armado de índole interno o internacional; y se fortalece en el escenario de postconflicto como un instrumento de sostenimiento de la paz, al no dejar impune los delitos ni los individuos que los cometieron. Vislumbrando la necesidad de los Estados de aplicar el Derecho Internacional de manera coherente con sus principios constitucionales.

Dichos tribunales se consolidan en un organismo de gran importancia y trascendencia para la Comunidad Internacional, la Corte Penal Internacional, regida por el nombrado Estatuto de Roma, toma fuerza y vigencia al momento en que tipifica los ataques contra las misiones de mantenimiento de la paz como violaciones graves a

las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales (Liñan, 2008). Estableciendo todas las violaciones al marco legal del derecho como elementos integradores de los llamados Crímenes de Guerra definidos por la misma norma como todas aquellas violaciones a los Cuatro Convenios de Ginebra y sus dos protocolos adicionales.

6. PROYECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MECANISMOS ORIENTADOS A FAVORECER LA PAZ, LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN UN MARCO DE POSTCONFLICTO

Los Derechos Humanos, como se evidenció anteriormente, son elementos fundamentales para generar una estabilidad propia en el cumplimiento del Acuerdo de Paz, y con ello, favorecer a la aplicación de este en el Postconflicto. Un elemento central para que se procure el cumplimiento del Acuerdo y se promueva una aplicación efectiva en el marco del Postconflicto es el periodo de “Transición”, el cual, está fuertemente respaldado por la justicia, las instituciones, y por la Fuerza Pública. Estos tres ejes constituyen un fuerte respaldo a la promoción y garantía de los Derechos Humanos y al reforzamiento por parte del Estado de la estabilidad para garantizar la Paz y con ello fortalecer la Seguridad y la Defensa Nacional.

En Colombia, según cifras del Registro Único de Víctimas -RUV- hasta el año 2016, se han vulnerado en medio del Conflicto Armado Interno los derechos de 7.762.840 millones de personas reconocidas. Dentro de los principales crímenes contra los Derechos Humanos cometidos en medio del conflicto armado se encuentran: el desplazamiento forzado, secuestro, homicidios, tortura, asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, violencia sexual y reclutamiento ilícito. Se tiene en cuenta que el desplazamiento forzado es el hecho que ha generado más víctimas a nivel nacional, según el RUV (2016), aproximadamente 6.803.961 personas han sido afectadas por esta situación ³³.

³³ Cifras oficiales Registro Único de Víctimas -RUV-. Más información en: <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

Para contrarrestar ese pasado histórico de violaciones contra los Derechos Humanos -DD.HH.- en medio del conflicto armado en Colombia, se hace necesario que se apliquen una serie de medidas como las empleadas hasta el momento, entre las que se resalta el cese bilateral del fuego y de hostilidades entre la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC- y las Fuerzas Militares orientadas por el Gobierno Nacional; y las proyectadas para el futuro por parte del Gobierno de Juan Manuel Santos, quien ha sido el mandatario que ha impulsado de manera central la finalización del conflicto armado y ha promovido un escenario de paz, seguridad y estabilidad en el país. En este escenario de Postconflicto, se promueve la protección efectiva de los Derechos Humanos. Dentro de estas medidas propuestas por el Estado, se encuentra en tres ámbitos específicos a nivel jurídico, político-institucional y, principalmente, militar. Para ello, se proponen elementos fundamentales en cada ámbito como la Justicia Transicional; la guía por medio del Plan Nacional de Desarrollo -PND- “Todos por un Nuevo País” 2014–2018 y el reforzamiento institucional a través de las “infraestructuras para la paz”; y el papel fundamental de la Fuerza Pública proyectada a través de la Política de Seguridad y Defensa para la Nueva Colombia 2014–2018, respectivamente.

6.1. PERIODO DE TRANSICIÓN

La transición se constituye como un momento propio de un proceso de transformaciones, en el que se transita de un estado de guerra y violencia a un escenario de acciones dirigidas a promover la paz, la estabilidad y el fortalecimiento de la democracia. En el caso colombiano, se puede señalar la transición como los momentos propios que permiten pasar de un conflicto armado interno a un escenario que propicie la reconciliación nacional y se generen unas garantías de no repetir los hechos acontecidos de violencia. La salida propuesta por parte del Gobierno de Juan Manuel Santos fue fundamentalmente política, ya que se basó en mecanismos de negociación y concertación para darle solución al conflicto armado. El papel de la Fuerza Pública se constituye primordialmente para que se genere un espacio de estabilidad y seguridad en el territorio nacional.

Las transiciones a la democracia, a nivel general, se consideran como el paso de un régimen a otro, en su mayoría tipo autoritario que transita a uno democrático. Según O'Donnell & Schmitter (1986), se cataloga a la transición como el intervalo de un régimen político a otro.

En el caso de los conflictos armados, Alejo Vargas (2015), cataloga académicamente a la transición como “el intervalo existente entre el momento en el que el régimen anterior, en este caso el periodo de enfrentamientos armados entre el Estado y las insurgencias, empieza a quedar atrás y se inicia el tránsito hacia una nueva sociedad”. En ella, la resolución de los conflictos ya no pasa por la vía violenta sino se proponen medios alternativos basados en mecanismos de concertación como el diálogo y la negociación que se concreta por medio de un Acuerdo o Pacto político que establece una serie de medidas para que se genere la transición. Se tiene en cuenta que en el escenario posterior al proceso transitorio se pueden seguir manifestando hechos delictivos arraigados a otros elementos de violencia como el caso de la manifestación continua de colectivos ilegales - delincuenciales como los Grupos Armados Organizados -GAO- y los Grupos Delictivos Organizados -GDO-³⁴ y acciones perpetradas por la guerrilla Ejército de Liberación Nacional -ELN-, entre otros.

Con el fin de garantizar los DD.HH., dentro del proceso de transición del conflicto armado a la democracia, se hace necesario el fortalecimiento de una serie de elementos para que se lleve a cabo la transformación tanto a nivel interno en el país y que repercuta a nivel externo. Dentro de ellos se encuentran dos elementos centrales:

a) El fortalecimiento del Estado, como garante de derechos y deberes

³⁴ Con la Directiva 15 del 22 de abril de 2016 promulgada por medio del Ministerio de Defensa Nacional se reconoció el crecimiento de las Bandas Criminales -BACRIM- y se dio un renombramiento de las mismas denominando a estas estructuras como Grupos Armados Organizados -GAO- y Grupos Delictivos Organizados -GDO-. Las GAO operan bajo la dirección de un mando y ejercer un control del territorio que les permitan mantener operaciones militares. Las GDO se definen como un grupo estructurado que actúe con el propósito de cometer delitos graves o tipificados en la Convención de Palermo, con miras a obtener un beneficio material o económico (Ministerio de Defensa Nacional, 2016).

de los ciudadanos, promoviendo las instituciones democráticas con el fin de brindar respeto y protección a los Derechos Humanos; y b) el fortalecimiento de políticas y medidas específicas para contrarrestar las consecuencias derivadas de esta problemática centradas en mitigar las afectaciones causadas por la violencia y, principalmente, hechos arraigados del conflicto armado; y con ellas, generar las condiciones para la construcción de una paz estable y duradera (DNP, s.f.).

6.2. EJES CENTRALES DE LA TRANSICIÓN AL POSTCONFLICTO

Para generar un escenario de estabilidad en el Postconflicto se hacen necesarias una serie de acciones encaminadas a respaldar la transición y con ella, los Derechos Humanos. Para desarrollar lo anterior, se enuncian tres ámbitos principales con las respectivas medidas establecidas.

a) *Ámbito jurídico*: Justicia Transicional. Se tiene en cuenta que, en un contexto de conflicto armado se cometen graves faltas a los Derechos Humanos, por lo cual, el Estado debe llevar a cabo acciones encaminadas a investigar, juzgar y sancionar las acciones irregulares según los lineamientos del Derecho Internacional Humanitario -DIH- y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos -DIDH- (FIP, 2016). En el caso colombiano se crea un ámbito especial denominado Justicia Transicional. En este se condensan una serie de normativas guiadas a favorecer el fin del conflicto, garantizar una transición de un pasado de violencia a un devenir de reconciliación nacional y, a su vez, juzgar crímenes y delitos acaecidos en medio del conflicto armado en contra de los DD.HH.

Como medida de reparación integral a las víctimas del conflicto armado y para garantizar la justicia se establece la justicia transicional, que sugiere unos “procesos de transición de un conflicto armado a la paz” (ICTJ, 2015), la cual denota las principales medidas judiciales, políticas e institucionales que se proponen implementar para garantizar la restauración y reparación de los Derechos Humanos violados, tanto a las víctimas como a la sociedad en general. De esta

manera, hacer justicia para lograr la reconciliación y el mantenimiento de la paz. La Justicia Transicional abarca unas medidas, “entre ellas figuran las acciones penales, las comisiones de la verdad, los programas de reparación y diversas reformas institucionales” (ICTJ, 2015).

La reparación³⁵ a las Víctimas³⁶ se entiende como un mecanismo de compensación frente a los daños causados en el contexto del Conflicto Armado Interno. Esta, se realiza por medio de procedimientos que puede ser de manera individual, colectiva, material o simbólica. La Justicia Transicional como garantía de reparación en este caso, de las consecuencias del Conflicto Armado Interno, se considera bajo la mirada de Rodrigo Uprimny (2006), como:

[...] los procesos a través de los cuales se realizan transformaciones radicales de un orden social y político, bien sea por el paso de un régimen dictatorial a uno democrático, bien por la finalización de un conflicto interno armado y la consecución de la paz. Los procesos de justicia transicional enfrentan importantes dilemas, originados todos en la compleja necesidad de equilibrar los objetivos contrapuestos de justicia y paz. (p. 13)

Este mecanismo se orienta principalmente, como afirma Esteban Cuya, a la búsqueda de la verdad, la aplicación de la justicia contra responsables de penas de violación de DD.HH., establecimiento de normativas sobre justicia como la Ley 975 de 2005 o también llamada Ley de *Justicia y Paz*³⁷, *modificada posteriormente por medio*

³⁵ Según la Ley 975/2005, en el Artículo 8, define la Reparación como un “derecho de las víctimas a la reparación comprende las acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición”. (Rettberg, 2008)

³⁶ Según la Ley 975/2005, en el Artículo 5, se entiende por Víctima a la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales”. (Rettberg, 2008)

³⁷ La Ley de Justicia y Paz dictamina las disposiciones para lograr la reincorporación de miembros de grupos armados organizados que se encuentran al margen de la ley, con el fin de contribuir a la consecución de la paz nacional, tiene como objeto facilitar los procesos de paz. (Congreso de la República de Colombia, 2005)

*de la Ley 1592 de 2012;*³⁸ *la Ley 1448 de 2011 también nombrada Ley de Víctimas y Restitución de tierras*³⁹ y medidas de reparación a nivel material o moral (restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición y reformas institucionales) (Cuya, 2011).

Como parte clave del proceso, se hace necesario el esclarecimiento de los hechos y el conocimiento de la verdad de los crímenes y las situaciones acontecidas en medio del conflicto armado. Se tiene en cuenta que “la verdad es un mecanismo de reparación y esclarecimiento de los hechos, propio de los mecanismos judiciales. En procesos de transición [...] se suelen emplear mecanismo extrajudiciales dentro de los que sobresalen las comisiones de la verdad” (FIP, 2016).

Según relata un Informe de la Fundación Ideas para la Paz, en el 5to. punto de la Agenda de negociación se concretó la creación de un “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición” -SIVJRNR-. En este se propone la creación de varios mecanismos orientados a garantizar los derechos de las víctimas y promover la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de la vulneración de sus Derechos Humanos (FIP, 2016). Dentro de ellos se encuentran: a) Una Jurisdicción para la Paz –JEP-; b) Una Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; c) Una Unidad Especial para la Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas; d) Unas Medidas de Reparación Integral para la Construcción de Paz y Garantías de No Repetición.

³⁸ Se modifica la Ley 975 de 2005, con la cual se dictan “disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley”. (Congreso de la República de Colombia, 2012)

³⁹ Por medio de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se promueven una serie de medidas en busca de garantizar atención, asistencia y reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno. Se reconoce el derecho propio que tienen las víctimas para que se dé el esclarecimiento de los hechos y conocer la verdad y según ello, ser reparadas de manera integral (Congreso de la República de Colombia, 2011)

b) *Ámbito Político-Institucional: Política de Gobierno e “Infraestructuras para la Paz” - Plan Nacional de Desarrollo: todos por un Nuevo País 2014 -2018.* Mediante el Plan Nacional de Desarrollo –PND-: Todos por un nuevo País 2014-2018, establecido por el Presidente Juan Manuel Santos, se condensan tres pilares fundamentales para el desarrollo del Estado, los cuales son: a) la equidad; b) la educación; y c) la paz. “El Plan refleja la voluntad política del Gobierno para construir una paz sostenible bajo un enfoque de goce efectivo de derechos” (DNP, s.f.). Se tiene en cuenta de manera enfática el pilar de la “PAZ”, en el cual, se proponen acciones para dar por finalizado el conflicto y favorecer un escenario de estabilidad, en el cual, se garanticen los DD.HH. de la población.

Los enfoques propios del documento de gobierno se encaminan a promover la consecución de la paz por medio de la aplicación del Acuerdo de negociación consolidado entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno Nacional de Santos, por medio del cual se propone lograr la deslegitimación de la violencia y la validación de la democracia y, con ello, proyectar medidas orientadoras para generar transformaciones en el marco del Postconflicto.

En las bases del PND se señala como un obstáculo para el desarrollo la situación de conflicto armado que se ha vivido en el país, argumentando que no puede haber prosperidad sino hay paz. De esta manera, se determina que la violencia afecta la calidad de vida de la población, y además de ello, tiene consecuencias directas en el ámbito económico ya que desestimula la inversión y, por ende, afecta el crecimiento del país.

En el PND se reconocen tres elementos principales entorno a la situación de los Derechos Humanos en el país. En primer lugar, la existencia de “deficientes niveles de conocimiento y apropiación de los Derechos Humanos por parte de los ciudadanos y de los servidores públicos. En segundo lugar, la “frecuente justificación de disposiciones y actitudes hacia la violación de los Derechos Humanos”. Finalmente, la “inexistencia de espacios que propicien la convivencia pacífica y la

transformación de los conflictos en el seno de las comunidades” (DNP, s.f.).

Adicional a lo anterior, se enfatiza en la problemática arraigada a los grupos y poblaciones vulnerables específicas, los cuales se enfrentan de manera más cercana con actitudes de discriminación racial y étnica, manifestada en acciones como el desplazamiento producto del despojo, la falta de garantías para el mantenimiento de su cultura y tradiciones, la inequidad presente en el acceso a bienes y servicios y, de igual forma, al acceso al trabajo. Dentro de los grupos vulnerables se encuentra también la discriminación por motivos de género, las acciones en su mayoría son cometidas en contra de las mujeres en ámbitos relacionados con su autonomía económica, la participación en escenarios de poder y en espacios de toma de decisiones (DNP, s.f.).

Por otra parte, la Constitución Política de Colombia de 1991 se determina como una “Constitución para la Paz”, en la cual se establece la noción de la paz desde un triple carácter: En el Preámbulo, se establece como valor de la sociedad y fundamento del Estado Social de Derecho y de los Derechos Humanos; como principio, que dirige el actuar de las autoridades públicas (Art. 2); y como derecho fundamental, que orienta las acciones de los ciudadanos (Art. 22) (DNP, s.f.).

“*Infraestructuras de Paz*”. El PND indica la existencia de “infraestructuras de paz”,⁴⁰ que se proponen como mecanismos estabilizadores dentro del proceso de transición del conflicto armado al fortalecimiento de la democracia y, por ende, la consolidación de la paz. Con el establecimiento de estos espacios permanentes se permitirá mantener una vigilancia efectiva y consolidar los Acuerdos, dotándolos de legitimidad, autoridad y recursos (Pfeiffer, 2014). Dentro del entramado general de estas infraestructuras se pueden encontrar:

⁴⁰“Según el PNUD, “es una red interdependiente de sistemas, instituciones, recursos y habilidades sostenido por el gobierno, a la sociedad civil y las comunidades que promueve el diálogo y la consulta, previene los conflictos, y facilita la mediación pacífica cuando la violencia ocurre en una sociedad”. (Pfeiffer, 2014)

Comités, Consejos, Secretariados, Entidades, Comisiones de Verdad, entre otras, que se encuentran en pro de la paz.

La paz en Colombia se consolida en el proceso de transición como un factor que genera estabilidad en el país, y por ende, desarrolla un ambiente que permite garantizar los DD.HH. de todos los ciudadanos, haciendo énfasis en las víctimas afectadas del conflicto armado interno.

En cuanto a Colombia, se han derivado varias infraestructuras a partir de la Ley de Justicia y Paz y de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras debido a la iniciativa reconocida en el país propuesta por parte de la población como los Programas Regionales de Desarrollo y Paz⁴¹ que se mantienen vigentes. La sociedad civil también ha generado un aporte fundamental en la salvaguardia de los DD.HH. y DIH por medio de organizaciones propias surgidas en torno al tema humanitario: La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES-.

A nivel institucional, por medio del Estado, se han creado y mantenido una serie de entidades encaminadas a promover la protección de los DD.HH. para el Postconflicto. Dentro de estas se encuentran: a) La Defensoría del pueblo creó en 1988 el Sistema de Alerta Temprana -SAT-⁴²; b) El Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario,⁴³ y c) La Unidad Nacional de Protección -UNP-, que se encuentra vinculada al Ministerio del Interior.⁴⁴

⁴¹ Ciudadanos de todo el territorio nacional impulsaron este tipo de red con el fin de constituir un mecanismo que logre promover una garantía efectiva de los DD.HH. en el país, en donde se procure por una “Colombia en paz, construida desde las Comunidades Locales y desde las Regiones”. (REDPRODEPAZ, 2002)

⁴² Diseñado con el fin de “monitorear y advertir sobre las situaciones de riesgo de la población civil por los efectos del conflicto armado interno y promover la acción de prevención humanitaria con el ánimo de proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas” (Defensoría del Pueblo, s.f.)

⁴³ El Programa se encarga de “monitorear las violaciones de los DD.HH. y el DIH e impulsar políticas públicas de prevención y atención”. (Pfeiffer, 2014)

⁴⁴ La UNP se encarga de promover los programas de protección y apoyo a la prevención y con ello promover los Derechos Humanos principalmente la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de las personas. (UNP, 2016).

Desde el Departamento de Prosperidad Social⁴⁵ -DPS-, adscrito a la Presidencia, y promovido a partir de la Ley de Víctimas se crearon: a) El Centro Nacional de Memoria Histórica,⁴⁶ y b) El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV-⁴⁷.

El Marco Legal para la Paz o también llamado Marco Jurídico para la Paz (2012), es la norma principal que conforma la base legal para que se establecieran las negociaciones entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC, en lo relacionado con justicia transicional y para su garantía establece la creación de una Comisión de la Verdad. Por medio de este, “busca abrir un espacio constitucional para el desarrollo de una estrategia integral y coherente de justicia transicional que permita la máxima satisfacción posible de los derechos de las víctimas y la transición hacia una paz estable y duradera” (Justicia Transicional, s.f.).

Con el fin de fortalecer la protección y garantía de los DD.HH., desde el PND se promueve la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. La verdad como mecanismo de reconocimiento del daño. En cuanto a la justicia, se fortalecen los mecanismos propios de la Justicia Transicional para aplicar de manera equilibrada la justicia frente a los delitos cometidos por las partes del conflicto, principalmente la guerrilla de las FARC. La reparación como condición básica para resarcir los daños causados. La reconciliación como motor de transformación de la sociedad y las garantías de no repetición para un futuro estable y libre de acciones derivadas del pasado de conflicto armado (DNP, s.f.).

c) *Ámbito militar: la Fuerza Pública en el Postconflicto. Política de Seguridad y Defensa para la Nueva Colombia 2015–*

⁴⁵ Tiene la Misión de “diseñar, coordinar, e implementar políticas públicas para la inclusión social y la reconciliación”. (DPS, s.f.)

⁴⁶ El Centro recoge la memoria histórica, y con ello se encarga de divulgar una narrativa sobre el conflicto armado.

⁴⁷ Que se encarga de materializar la Ley de Víctimas y promover la participación de estas.

2018. Derivado de lo anterior, el Ministerio de Defensa liderado por el Ministro Luis Carlos Villegas Echeverri, formuló la Política de Seguridad y Defensa -PSD- para la Nueva Colombia 2015–2018, basada en el marco de referencia dado por el PND, que se desarrolla en el Postconflicto como medida para garantizar la paz, la seguridad, la soberanía nacional y los DD.HH.

La PSD en el ámbito interno se encamina a garantizar la seguridad ciudadana, la seguridad pública y la defensa nacional; y frente a estas, enfrentar los retos que se presenten en cuanto a la delincuencia civil, el narcotráfico, la violencia, la lucha contra el crimen y los delitos derivados que se lleguen a manifestar. Con el Proceso de paz y la concretización de este en el Acuerdo de negociación, se “generó un cambio de prioridades y percepción en materia de seguridad ciudadana” (Ministerio de Defensa Nacional, 2015).

En el sector Defensa, se tiene como principal eje fortalecer a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional, con el fin de “enfrentar escenarios marcados por una conflictividad que podría llegar a ser armada y frente a la cual se requeriría de una capacidad de respuesta eficaz. Las capacidades operacionales y organizacionales de la Fuerza Pública deberán continuar fortaleciéndose para apoyar la construcción de la paz” (Ministerio de Defensa Nacional, 2015). Para lograr obtener este fortalecimiento del cuerpo de la Fuerza Pública se propone como objetivo central de la PSD, “coadyuvar a la terminación del conflicto armado, la consolidación de la paz, el desarrollo socioeconómico, la defensa de los intereses nacionales y el mejoramiento de la seguridad pública y ciudadana, mediante el mantenimiento de una Fuerza Pública moderna, fortalecida, motivada y operativa” (Ministerio de Defensa Nacional, 2015).

El papel de la Fuerza Pública es necesario para la transición del conflicto a la paz, para que se vele por el cumplimiento del Acuerdo pactado, ya que contribuye a la construcción y mantenimiento de un entorno apto para el pleno goce de los derechos de los residentes en el territorio nacional (Ministerio de Defensa Nacional, 2015). Se hace

énfasis en que en el Postconflicto, la Fuerza Pública orientará sus acciones no solo a favorecer un escenario de paz y estabilidad sino a seguir en la lucha continua del Crimen Organizado y Grupos Armados al Margen de la Ley, principalmente las GAO. Su accionar también estará encaminado en fortalecer el control del territorio nacional, con el fin de garantizar la integridad y soberanía nacional.

En cuanto a los Derechos Humanos, por medio de la PSD se promueve “una sociedad equitativa en donde los habitantes gozan de los mismo derechos y oportunidades, permitiendo la convivencia pacífica” (Ministerio de Defensa Nacional, 2015). Los DD.HH. se constituyen como un principio de la PSD, el cual se denomina “legitimidad, respeto y garantía de los Derechos Humanos”, en el que se hace énfasis en la legitimidad como centro de gravedad del Estado, y junto a ello, se hace necesaria la confianza de los ciudadanos, su consentimiento de poder ejercitó a través de las instituciones y la Fuerza Pública. “Ello implica el compromiso de la Fuerza Pública para obrar en estricta sujeción a la Constitución, la ley y con plena observancia de los DD.HH. y el DIH” (Ministerio de Defensa Nacional, 2015).

La PSD se orienta en el respaldo y cumplimiento de la “Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario”⁴⁸ y de la política “Cero Tolerancia”⁴⁹ a violaciones de DD.HH. En caso de que se presenten presuntas violaciones a los DD.HH. y el DIH se afianza la cooperación con autoridades judiciales y organismos nacionales e internacionales.

⁴⁸ La Política Integral de DD.HH. y DIH, propuesta por el Ministerio de Defensa en el año 2008, está encaminada en cinco líneas de actuación “Instrucción, Disciplina, Defensa, Atención y Cooperación, con el fin de transversalizar los Derechos Humanos, prevenir su violación y/o infracciones al Derecho Internacional Humanitario” (Ministerio de Defensa Nacional, 2014)

⁴⁹ “La tolerancia cero es un enfoque de política de seguridad ciudadana que se basa en castigar severamente cualquier infracción legal sin importar la importancia de la falta cometida... la tolerancia al delito es eliminada, por lo que no se tienen en cuenta circunstancias atenuantes a la hora de castigar faltas o delitos. La expresión “Tolerancia Cero o Cero tolerancia” suena como una especie de actuación autoritaria y represiva, pero su contexto original es más bien fomentar la promoción de condiciones sociales de buenas costumbres y seguridad”. (IPACITEFO, s.f.)

6.3. FUERZA PÚBLICA, SU PAPEL EN EL CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PAZ Y DE LOS RETOS PARA EL POSTCONFLICTO

Acuerdo de Paz. La Fuerza Pública, principalmente las Fuerzas Militares, ocupan un papel fundamental en el proceso de consecución del Acuerdo⁵⁰ pactado entre el Gobierno Nacional y las FARC, y en el cumplimiento de los puntos de este, relacionado con el fin del conflicto.

- *Primer punto: Política de desarrollo agrario integral.* Dentro de esta, se condensan una serie de medidas a cumplir que tienen por objetivo promover una economía solidaria y cooperativa, brindando protección a lo rural y a la población campesina. A su vez, el apoyo a los planes de desarrollo de lo rural se hace vital con el ánimo de mantener la lucha contra el narcotráfico y los cultivos ilícitos.

- *Segundo Punto: Participación política.* En este punto la vinculación de la Fuerza Pública es limitada, se prevé un apoyo encaminado a garantizar esta participación como elemento fundamental de la democracia.

- *Tercer Punto: Fin del Conflicto.* Su participación se ve encaminada a promover y vigilar el cese bilateral del fuego y de hostilidades entre la Fuerza Pública y las FARC, con el ánimo de establecer escenarios de paz. A su vez, se hace necesaria una vinculación efectiva en el proceso de desmovilización, dejación de las armas y reintegración por parte de las FARC. De manera simultánea, el Gobierno Nacional, por medio de la Fuerza Pública, está encaminado a fortalecer y ejecutar acciones que contrarresten los hechos de violencia contra los DD.HH. por parte de organizaciones criminales. De esta forma, se promueve la garantía de seguridad en el territorio nacional.

⁵⁰ Los Puntos fueron tomados del “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” publicado en la página oficial de internet de la Mesa de Conversaciones. Mayor información en: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>

- *Cuarto Punto: Solución al problema de las drogas ilícitas.*

La erradicación de cultivos ilícitos y control del microtráfico derivado del problema de las últimas décadas del país: el narcotráfico. Sigue siendo una labor propia de la Fuerza Pública. También, derivado de esto, contrarrestar a las organizaciones y redes criminales que lideran esta actividad ilícita y los crímenes que se derivan de esta. Para cumplir con esta tarea, debe haber un control efectivo del territorio que impida el establecimiento de otros grupos criminales en zonas propensas al desarrollo de cultivos ilícitos.

- *Quinto Punto: Víctimas.* La tarea de cooperar para el esclarecimiento de los hechos y el conocimiento de la verdad es fundamental y frente a esto, se hace necesaria la intervención en la labor de brindar protección a las víctimas, los testigos y los miembros que intervienen en este proceso de reparación.

- *Sexto Punto: implementación, refrendación y verificación.* La Fuerza Pública debe procurar por mantener un escenario de seguridad y paz en donde la protección de los ciudadanos es fundamental y, por ende, sus DD.HH. Dentro de este sexto punto, la participación de la Fuerza Pública debe estar orientada en el apoyo a la Misión de Paz de la Organización de las Naciones Unidas -ONU- establecida por medio de la Resolución S/RES/2261 (2016) proferida por el Consejo de Seguridad, que determina que esta Misión va a estar liderada por Jean Arnault, y la cual tiene por objetivo la observación y verificación del cumplimiento del Acuerdo de Paz en Colombia. Esta Misión forma parte de un mecanismo tripartito de vigilancia conformado por el Gobierno Nacional, las FARC y la Misión (ONU, 2016).

Retos en el Postconflicto. Tomando la PSD como base, se pueden determinar una serie de retos que tendría que desempeñar la Fuerza Pública en un escenario de Postconflicto para garantizar la protección de los DD.HH., ya que es evidente que van a seguir sucediendo hechos delincuenciales y violentos en contra de estos.

Dentro de los principales retos que tiene que enfrentar la Fuerza Pública se encuentran focalizados, según la PSD, en el sector urbano (seguridad ciudadana), sin dejar de lado lo rural, enfrentando varios crímenes contra los DD.HH. que se concentran en: a) Las Redes y organizaciones criminales enfocándose en las GAO, las cuales dentro de su accionar cometen graves delitos en contra de los DD.HH.; b) El Narcotráfico, microtráfico, cultivos ilícitos y lavado de activos (financiación del terrorismo); c) A nivel ambiental: la minería ilegal, la minería criminal, la explotación ilícita de recursos naturales; d) La inseguridad ciudadana debido a la delincuencia común; e) Cibercriminalidad; y f) Delitos: homicidios, secuestros, extorsiones.

El Sector Defensa, en la PSD, define los siguientes retos puntuales para la Nueva Colombia en el Posconflicto: a) Promover una cultura ciudadana y cívica; b) Prevenir la aparición y/o reincidencia de nuevos actores criminales; c) Fortalecer el Estado de Derecho para garantizar el imperio de la ley y la justicia; d) Mejorar el papel de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación; e) Promover la legalidad, el respeto y la convivencia como base de las relaciones en la sociedad; f) Desarticular economías ilegales; g) Robustecer acciones preventivas, de comunicación y protección con el apoyo de la ciudadanía; y h) Combatir el crimen y la delincuencia a partir del fortalecimiento de la Fuerza Pública (Ministerio de Defensa Nacional, 2015).

7. CONCLUSIONES

Finalmente, se puede denotar que, para el periodo del Posconflicto, los Derechos Humanos van a ser el punto fundamental en el proceso de implementación, en principio del Acuerdo Final y posteriormente de la normativa que se derive para la Reparación efectiva de las Víctimas. Es importante que las normas mencionadas anteriormente se ejecuten y no se queden en medidas formales, el propósito fundamental es que se manifieste la verdad, justicia y reparación para que se pueda lograr una Reconciliación Nacional.

La Misión de paz de la ONU, es un factor fundamental para que se dé el proceso de reintegración y desmovilización de los guerrilleros de este grupo armado ilegal. De igual manera, para que mediante el monitoreo se promueva un cumplimiento efectivo del Acuerdo Final y con ello se garantice la seguridad y la paz a nivel interno.

Cabe resaltar, que las Negociaciones de paz materializadas en el Acuerdo Final con las FARC, representan un gran avance para la terminación del Conflicto Armado Interno. De igual manera, hay que tener en cuenta que se mantiene vigente en menor magnitud con el Ejército de Liberación Nacional -ELN- y otros grupos disidentes, lo cual sigue representando una amenaza latente en contra de la población civil y por lo tanto un asunto propio de la Fuerza Pública para la garantía de la Seguridad, junto con los retos planteados en la PSD enfatizando en el narcotráfico.

CAPÍTULO 4

**LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO
TRANSNACIONAL ¿QUÉ TAN COMPATIBLE ES
COLOMBIA CON LAS TENDENCIAS GLOBALES?**

LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL ¿QUÉ TAN COMPATIBLE ES COLOMBIA CON LAS TENDENCIAS GLOBALES?⁵¹

VICENTE TORRIJOS R.⁵²

LUIS FERNANDO BALAGUERA SARMIENTO⁵³

UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

RESUMEN

El presente capítulo tiene como objetivo analizar diversos planes de la lucha contra el crimen organizado transnacional para observar si la estrategia colombiana, desarrollada con miras al postconflicto, es acorde con la tendencia global en este ámbito. Para la realización de esta investigación se empleó el concepto de convergencia estratégica, y se examinaron los principales lineamientos de la ONU, la UE, la OEA y Estados Unidos para hacer frente a la delincuencia transnacional. Se le dedicó un apartado a la estrategia de cada uno de estos actores, resaltando sus puntos más relevantes para posteriormente, realizar la debida comparación con el caso colombiano.

⁵¹ Este capítulo está vinculado al proyecto de investigación sobre “Tendencias Evolutivas del Terrorismo en Colombia – las Farc – 2010/2019”, identificado con el número de referencia COL 00 25 289 (Línea de Seguridad) en el Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.

⁵² Analista político y Periodista con especialidad en Opinión Pública. Es Magister en Estudios Políticos. Hizo el Postgrado en Altos Estudios Internacionales. Cursó los estudios doctorales en Relaciones Internacionales y culminó su estancia postdoctoral en Asuntos Estratégicos, Seguridad y Defensa. Profesor Emérito, Profesor Titular de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Profesor Premio a la Excelencia Académica y Profesor Distinguido de la Universidad del Rosario. Ha sido comisionado presidencial para el manejo de crisis con Venezuela e integrante del Consejo Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Contacto: vicentetorrijos@hotmail.com

⁵³ Internacionalista de la Universidad del Rosario, con énfasis en Seguridad y Defensa. Estudiosos de los temas relacionados con la Seguridad Internacional, Política Exterior y Defensa Nacional. Actualmente, se desempeña como miembro del grupo de Cooperación Internacional del Instituto Geográfico de Colombia, Agustín Codazzi -IGAC-.

PALABRAS CLAVE

Crimen Organizado Transnacional, Colombia, Estrategia.

ABSTRACT

This chapter attempts to analyze diverse plans to battle against the transnational organized crime to see if the Colombian strategy, developed thinking in the postconflict scenario, is in concordance with the global tendency on this issue. To build up this research, the concept of strategic convergence was implemented as were examined the principal guidelines of the UN, EU, OAS and United States to face the transnational delinquency. Each one's strategy had their own section, emphasizing in their more relevant points, in order to make a comparison with the Colombian case.

KEY WORDS

Organized Transnational Crime, Colombia, Strategy.

SUMARIO: 1. *Planteamiento*. 2. *Organización de las Naciones Unidas -ONU-*. 3. *Unión Europea -UE-*. 4. *Organización de Estados Americanos -OEA-*. 5. *Estados Unidos*. 6. *Colombia*. 7. *Conclusiones*.

1. PLANTEAMIENTO

El Crimen Organizado Transnacional -COT- se ha convertido en las últimas décadas en una de las amenazas más apremiantes en la escena internacional. Al igual que las agrupaciones terroristas, diversos grupos criminales han sabido aprovechar las ventajas otorgadas por el fortalecimiento del proceso de globalización actual, expandiendo su margen delictivo más allá de las fronteras nacionales en las que se circunscribía su accionar.

De igual forma, las organizaciones partícipes de este fenómeno han sabido adaptarse a sus respectivos contextos, mejorando sus réditos

económicos y neutralizando los efectos negativos producido por la acción de las autoridades en su contra. Es así como estas agrupaciones han empezado a expandir su rango de actividades criminales más allá de sus actividades tradicionales como el narcotráfico, a la vez que ofrecen servicios ilegales como secuestros y extorsiones (Garzón, 2012, p. 3).

Entendiendo la dinámica cambiante del COT, los Estados han optado por modificar sus respectivas políticas de manera que sean más eficientes, que permitan reducir las vulnerabilidades producidas por este fenómeno y quienes participan del mismo; y Colombia no es la excepción.

América Latina es una región que históricamente ha sido afectada por la lógica criminal, dados factores como la gran disponibilidad de redes clandestinas y personas experimentadas en el manejo de las mismas (Garzón, 2012, p. 4), un historial de violencia e ilegalidad considerable (Garzón, 2012, p. 2), y su posición geográfica entre otros. De manera que los países de la región poseen cierta experiencia en lo que respecta a la lucha contra este flagelo.

Sin embargo, el caso colombiano merece especial atención no solo por el papel que este país ha desempeñado en el marco de la criminalidad transnacional sino por la coyuntura particular que está atravesando la nación en este momento. Tras la finalización de las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-, el grupo guerrillero más importante del país, se ha llegado a un acuerdo final⁵⁴. Teniendo en cuenta la favorabilidad con la cuenta el acuerdo final, es posible afirmar que la sociedad colombiana se encamina a un periodo de postconflicto, una vez finalizadas las hostilidades con esta agrupación subversiva.

⁵⁴De acuerdo con la encuesta polimétrica, realizada para Caracol Radio y Red+Noticias en alianza con Cifras & Conceptos, la referendación de los acuerdos en las urnas sería lo más probable, ya que el sí cuenta con el apoyo del 54% de los colombianos (Caracol Radio, 2016).

En este nuevo escenario, es posible que los actores armados restantes como el Ejército de Liberación Nacional -ELN- o las Bandas Criminales -Bacrim- tomen el espacio dejado por las FARC, especialmente en lo que se refiere a participación en mercados ilegales. El control que estos grupos ejercen en los distintos eslabones de las cadenas de tráfico les permite convertirse en actores relevantes en las dinámicas regionales del crimen organizado “tanto como fuente de recursos o bienes ilegales (drogas de uso ilícito, contrabando) o como destinatario de los mismos (tráfico de armas)” (Prieto, 2012, p. 197).

Empero, la estrategia de lucha contra el Crimen Organizado Transnacional no solo debe tener en cuenta el contexto interno del país y los dilemas⁵⁵ que puede enfrentar la acción estatal contra este fenómeno sino que también debe ajustarse a las dinámicas que la escena internacional que faciliten la colaboración en este ámbito, haciendo más efectiva la lucha contra las lógicas delictivas que trascienden las fronteras nacionales.

Siguiendo este pensamiento, el presente capítulo tiene como propósito analizar diversas estrategias en la lucha contra el COT para observar si la estrategia colombiana es acorde con la tendencia global en este ámbito. Para cumplir con este objetivo, se empleará el concepto de convergencia estratégica entendido como “la superposición de objetivos e intereses clave, con respecto a la política mundial a largo plazo, y que proporciona la base para una vasta cooperación táctica entre dos o más Estados”⁵⁶ (Brækhus y Øverland, 2007, p. 42). De acuerdo con lo anterior, la convergencia estratégica también implica un fortalecimiento de las políticas internas de un Estado, en consideración de los principios estratégicos de integración, prevención, anticipación, contribución (Torrijos, 2011, pp. 18-19).

⁵⁵ Por ejemplo, un enfrentamiento directo contra el COT podría generar un aumento de la violencia en la fase de implementación de los acuerdos, mientras que el no combatir a las organizaciones que participan de estas lógicas criminales contribuiría a su fortalecimiento en el largo plazo (Fundación Ideas para la Paz [FIP], 2016, pp.39).

⁵⁶ Libre traducción de los autores.

Así las cosas, el concepto de convergencia estratégica será clave para determinar la compatibilidad de la estrategia colombiana con las tendencias globales, representadas en esta investigación por cuatro actores preponderantes en la escena internacional, como lo son la Organización de Naciones Unidas -ONU-, la Unión Europea -UE-, la Organización de Estados Americanos -OEA- y los Estados Unidos.

De manera que cada actor, incluyendo a Colombia, tendrá un acápite dedicado a un breve análisis de sus principales lineamientos contra el COT, para en una última sección concluir sobre la convergencia o divergencia de las estrategias analizadas, así como los elementos de la estrategia colombiana que requieren un mayor desarrollo en concordancia con los casos estudiados.

2. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS -ONU-

La ONU ha sido una organización internacional clave en la lucha contra el COT, dados los aportes que ha realizado en términos doctrinarios y de apoyo en esta contienda contra la delincuencia. En primer lugar, esta ha venido realizando desde la Conferencia Mundial sobre Delincuencia Organizada Transnacional en 1994, una labor de concientización sobre el carácter amenazador de este fenómeno (Barras, 2014, p. 282).

En segundo lugar, en el marco de esta institución internacional se produjo la Convención de Palermo, también conocida como la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, siendo hasta hoy en día el instrumento internacional más importante existente en la materia. Lo anterior se debe especialmente por la relevancia de su contenido y su alto grado de aceptación⁵⁷ en la Comunidad Internacional, resaltando la tipificación que se le dio a los grupos delictivos organizados como:

⁵⁷ La gran mayoría de Estados han ratificado o aceptado lo estipulado en este instrumento (Status of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2016).

[...] un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. (Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2004)

De igual manera, en esta convención se clarifican nociones elementales no solo para comprender las lógicas criminales sino para enfrentarlas y mermar las capacidades de los grupos delictivos. Por ejemplo, se precisa que se entiende como delito transnacional y se establecen medidas frente a delitos como el lavado de activos y la corrupción de servidores públicos (Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2004).

Estableciendo estas definiciones, acciones a tomar y puntos a priorizar, se ha favorecido la cooperación entre Estados partiendo de estas bases de entendimiento común. Buscando fortalecer estas acciones conjuntas en contra del COT y siguiendo el proceso de tipificación iniciado con la convención, se generaron tres protocolos adicionales, desarrollando, el primero, la trata de personas, enfatizando la vulnerabilidad de mujeres y niños; el segundo, se refiere al tráfico ilícito de migrantes; y el tercero, en la manufactura ilícita y el tráfico de armas.

Asimismo, y con la finalidad de asistir a los Estados en el cumplimiento de esta convención, se creó la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-. Esta oficina ha sido la encargada de aplicar las directrices de la ONU en la lucha contra el COT, centradas en fortalecer las capacidades de los Estados para hacer frente a este fenómeno, facilitar la cooperación entre los distintos actores (Estados, agencias, instituciones estatales, etc.), para hacer frente a este flagelo y dotar de recursos a quienes se han visto amenazados por la criminalidad transnacional (UNODC Annual Report, 2014).

Con la finalidad de cumplir estos objetivos, la UNDOC posee su propia estrategia. Para el periodo 2012-2015 se centro en siete ejes temáticos: a) contrarrestar el COT y sus tráfico ilícitos; b) lucha contra la corrupción; c) prevención del terrorismo; d) justicia; e) tratamiento y reintegración; f) investigación y, finalmente, g) apoyo a las políticas estatales (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2012). Es importante resaltar que a lo largo de esta estrategia también se le da un papel importante a la prevención como medida para hacer frente a la criminalidad transnacional.

Igualmente, UNDOC se ha especializado en realizar actividades de monitoreo e investigación de las lógicas delictivas vinculadas al COT, generando documentos que permiten vislumbrar la situación actual del fenómeno y en ese sentido permiten orientar de mejor manera los esfuerzos para hacer frente a las organizaciones delictivas.

Es así como desde la ONU se han realizado grandes aportes a la lucha contra el COT y se han promovido directrices claras para hacerle frente, como lo son la necesidad de la cooperación entre actores, tanto nacionales como internacionales, el fortalecimiento de capacidades regionales, subregionales, nacionales y locales, la adopción de medidas integrales que incluyan programas de prevención y el análisis constante a las dinámicas de esta amenaza.

3. UNIÓN EUROPEA -UE-

Al igual que la ONU, la UE es una institución que también ha llamado a sus miembros tomar acciones en contra del COT. Dado que la UE es un proceso de integración regional que aun no ha logrado trascender en temas de seguridad de la misma manera que lo ha hecho en asuntos económicos, la estrategia de esta organización depende de la anuencia de los Estados parte.

En ese sentido, la UE promueve la coordinación entre los países miembros para hacer frente al COT, por medio de la cooperación

entre los mismos en lo que respecta al intercambio de información tanto de análisis e inteligencia, como de los casos judiciales llevados a cabo en cada país.

Con el objetivo de favorecer esta cooperación se han creado diversas agencias, FRONTEX en lo que respecta a la situación fronteriza de la Unión, EUROJUST en lo referente a la coordinación en temas jurídicos, y EUROPOL para el acoplamiento y realización de operaciones conjuntas (Barras, 2014, p. 285). Esta última es extremadamente relevante para comprender el papel de la UE en la lucha contra el COT, ya que esta oficina apoya a los Estados en la realización de investigaciones a la vez que sirve como puente de información de fenómenos como la criminalidad transnacional y el terrorismo (EUROPOL, 2016).

Además de EUROPOL, la UE también cuenta con otras iniciativas con las que busca monitorear y refinar el conocimiento existente de los crímenes circunscritos en el TOC para orientar de mejor manera las políticas comunitarias, y las acciones de los países parte. Ejemplos de ellas son: a) el Observatorio para la Prevención de la Delincuencia (Barras, 2014, p. 285); y b) el Centro de Análisis y Operaciones Marítimas (European Union Center of North Carolina, 2013, p. 4).

A pesar de su falta de autonomía frente a sus miembros, la UE también cuenta con políticas propias de la institución en materia de lucha contra el TOC. Entre estas destacan la estrategia en contra del narcotráfico y el abuso de drogas, y la estrategia contra el tráfico de personas, que buscan hacer frente a las dos principales variantes del crimen transnacional que amenazan a Europa actualmente (European Union Center of North Carolina, 2013, pp. 4-5).

Merece especial mención la Estrategia de Seguridad Interna, donde se ha priorizado la lucha contra el TOC desde el año 2010, cuando se le identificó como una de las principales amenazas a la Unión, requiriendo la acción de todos los Estados miembros

(Bakowski, 2013, p. 5). En el desarrollo de esta iniciativa se han establecido ciclos de trabajo, en los que se evalúa el grado de afección del TOC y se reformula la estrategia existente, buscando “identificar y dismantelar esas redes, proteger la economía contra la infiltración criminal y confiscar los activos criminales”⁵⁸ (Bakowski, 2013, p. 5).

Al mismo tiempo, la UE ha considerado la cooperación con otros actores de la escena internacional como un pilar en la lucha contra el TOC. Es el caso del narcotráfico, en el que en el marco de la estrategia mencionada anteriormente, se ha hecho énfasis en fomentar la coordinación internacional y la cooperación multilateral (Rodríguez, 2014).

En ese sentido, la cooperación está estructurada de acuerdo al actor con el que se piensa colaborar y envergadura del mismo, como lo expone Rodríguez (2014): “A su vez, la cooperación se efectúa en tres niveles: las estrategias globales, en el contexto de la ONU y otros foros multilaterales; las regionales, especialmente en los Andes; y las bilaterales, a través de los acuerdos de cooperación o de asociación que ha firmado la UE con algunos países y sus dos asociaciones estratégicas (Brasil y México)” (Rodríguez, 2014).

La prevención también hace parte del enfoque de la UE. Por medio de acciones como la promoción de los Derechos Humanos, el aprovechamiento de las facilidades que otorga el Estado de Bienestar a la población menos favorecida y las políticas de asistencia al desarrollo se espera reducir las posibilidades de que el TOC proliferen en la región (European Union Center of North Carolina, 2013, p. 5).

De manera que la UE ha optado por incentivar la coordinación entre sus miembros, fortalecer la cooperación internacional, establecer centros de monitoreo de las actividades criminales, y enfatizar en la prevención como directrices que orienten la lucha contra el COT en el continente europeo.

⁵⁸ Libre traducción de los autores.

4. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS -OEA-

La OEA continúa siendo institución de gran relevancia en América, y dado que esta región no es ajena a la delincuencia transnacional, desde esta organización también se han generado iniciativas y preceptos relevantes en la lucha contra el TOC.

Durante la Conferencia Especial sobre Seguridad de 2003, la OEA adoptó un enfoque de Seguridad Multidimensional, dados los diversos desafíos que tiene la región en esta materia. Entre las amenazas en las que se realizó más énfasis fue el TOC, así como las acciones para hacerle frente, como consta en la declaración producto de este encuentro:

Condenamos la delincuencia organizada transnacional, porque atenta contra las instituciones de los Estados y tiene efectos nocivos sobre nuestras sociedades. Renovamos el compromiso de combatirla fortaleciendo el marco jurídico interno, el estado de derecho y la cooperación multilateral respetuosa de la soberanía de cada Estado, en particular a través del intercambio de información, la asistencia jurídica mutua y la extradición. (Declaración sobre seguridad en las Américas, 2003, p. 9)

En la misma declaración, se hace mención puntual de los crímenes circunscritos en el COT que generan mayor preocupación en la zona, siendo estos el narcotráfico, el tráfico de armas, municiones y explosivos, y el lavado de activos (Declaración sobre seguridad en las Américas, 2003, p. 9). Posteriormente, se tomarían en cuenta otras actividades delictivas transnacionales como el tráfico o trata de personas (Departamento de Seguridad Pública).

Igualmente, la OEA ha servido como un foro de discusión continental que ha permitido formular líneas de acción conjuntas entre sus miembros para combatir la amenaza del TOC. Entre estas, vale la pena destacar el plan de acción hemisférico contra la delincuencia

organizada transnacional de 2006, la estrategia hemisférica sobre drogas de 2010 y el compromiso de Chapultepec del año 2012.

El plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional manifiesta que se deben coordinar las estrategias nacionales contra el TOC, abordando de igual manera la lucha como la prevención, y promoviendo el fortalecimiento de las capacidades de cada miembro (Plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional, 2006).

Igualmente, se enuncia la necesidad de que los Estados parte se adhieran a los instrumentos internacionales que contribuyen a vencer al COT, que fortalezcan el intercambio de información operativa y refinan sus unidades de inteligencia financiera (Plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional, 2006).

Mientras, la organización se compromete a desarrollar programas de capacitación en la materia y fomentar la cooperación multilateral con otras instituciones internacionales, enfatizando en los países en desarrollo, quienes son más vulnerables a la criminalidad transnacional (Plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional, 2006).

En cuanto a la estrategia hemisférica sobre drogas se refiere, esta se caracteriza por su enfoque integral, donde se apunta a reducir tanto la oferta como la demanda reconociendo la importancia de la educación, la prevención, rehabilitación de los consumidores, y métodos de desarrollo alternativo (Estrategia hemisférica sobre drogas, 2010).

Asimismo, en este documento vuelve a estar presente el fortalecimiento de las instituciones nacionales, pero privilegiando el desarrollo de investigaciones sobre el narcotráfico por entidades públicas y observatorios (Estrategia hemisférica sobre drogas, 2010);

con la finalidad de tener un monitoreo constante sobre el fenómeno y orientar la política con base en este.

Finalmente, en el compromiso de Chapultepec se establecieron las bases de un sistema de cooperación entre los países americanos para reducir el COT en la región. El eje de este esquema es el Centro de Coordinador de las Américas contra la Delincuencia Organizada Transnacional que tiene como objetivos:

[...] coordinar y articular las acciones estratégicas, tácticas y operativas de los Estados y de las redes hemisféricas de manera expedita y en tiempo real contra la delincuencia organizada transnacional. El CCA se compromete a establecer vínculos de cooperación con y entre otros organismos y mecanismos especializados internacionales, regionales y subregionales. (Compromiso de Chapultepec: establecimiento del esquema hemisférico de cooperación contra la delincuencia organizada transnacional, 2012)

Igualmente, este centro tiene la obligación de desarrollar documentos estratégicos de análisis a la vez que sirve como puente entre los Estados y demás organizaciones internacionales para intercambiar información en materia del COT (Compromiso de Chapultepec: establecimiento del esquema hemisférico de cooperación contra la delincuencia organizada transnacional, 2012).

Así las cosas, la estrategia de la OEA frente al COT se basa en la cooperación entre los países miembros y la articulación de sus respectivas instituciones nacionales. De igual manera, se incluye el reconocimiento de los instrumentos internacionales en la materia, análisis constante de la delincuencia transnacional, la prevención y la priorización de crímenes de acuerdo a las vulnerabilidades de la región.

5. ESTADOS UNIDOS

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos centro su agenda de seguridad en combatir el terrorismo por

medio de políticas como la conocida Ley Patriota o Patriot Act. Sin embargo, al evidenciar la evolución del COT en la primera década del siglo XX y el potencial del mismo para vulnerar la seguridad del país, se realizó una revisión profunda sobre esta temática para en el año 2011 establecer una estrategia nacional contra el crimen transnacional.

En primer lugar, la mencionada estrategia se destaca porque en ella se estipula una definición puntual del fenómeno:

El crimen transnacional organizado se refiere a esas asociaciones de individuos que se auto perpetúan y operan de manera transnacional, con el propósito de obtener poder, influencia, ganancias monetarias o comerciales, exclusivamente o en parte por medios ilegales, mientras protegen sus actividades a través de un patrón de corrupción y/o violencia, o simultáneamente resguardan sus actividades ilegales gracias a una estructura organizada transnacional, y la explotación del comercio transnacional o mecanismos de comunicación⁵⁹. (Strategy to combat transnational organized crime, 2011)

A esta ilustración del COT, se suma una descripción de sus características como lo son la naturaleza violenta de sus acciones, su posible relación con negocios legales, su capacidad para explotar las diferencias entre los diversos países en los que operar para su beneficio, la existencia de una estructura organizacional que dificulta la detección, acusación y sanción de los miembros de estos grupos delictivos entre otros (Strategy to combat transnational organized crime, 2011).

En segundo lugar, se resalta el principio articulador de este plan de acciones, siendo este “construir, balancear e integrar las herramientas del poder estadounidense para combatir el crimen transnacional organizado y amenazas relacionadas a la seguridad nacional-e instar a nuestros socios extranjeros a hacer lo mismo”⁶⁰ (Strategy to combat transnational organized crime, 2011).

⁵⁹ Libre traducción de los autores.

⁶⁰ Libre traducción de los autores.

Bajo este precepto, se establecieron los cinco objetivos de la estrategia, que son: a) proteger a la ciudadanía; b) ayudar a otros países para hacer frente a la capacidad corruptora con la que cuenta el COT; c) destruir las redes criminales que constituyen las mayores amenazas a la seguridad nacional; d) reducir la disrupción económica producida por la delincuencia transnacional; y e) fomentar asociaciones público privadas y la cooperación multilateral (Strategy to combat transnational organized crime, 2011).

De igual manera, buscando alcanzar eficazmente los fines anteriormente descritos se han establecido acciones prioritarias como lo son resguardar el sistema financiero y los mercados estratégicos de la injerencia del COT, fortalecer las acciones jurídicas en contra de este fenómeno, refinar la inteligencia en la materia e incentivar el intercambio de información (Strategy to combat transnational organized crime, 2011).

En tercer lugar, es de destacar el hecho de que la estrategia parte de una evaluación de la situación del país. Es decir, los Estados Unidos tuvieron en cuenta su situación tanto interna como externa.

Por una parte, esta Nación se concientiza del incentivo que representa para el COT la demanda de productos ilegales que hay en su territorio, por lo que también, opta por tomar acciones coordinadas en el ámbito interno. Por ejemplo, se busca por medio de la educación y la prevención reducir la demanda de estos productos, así como también promover que el congreso ratifique los instrumentos internacionales suscritos para luchar contra el crimen organizado (Strategy to combat transnational organized crime, 2011).

Por otra parte, Estados Unidos es una potencia mundial que aspira a mantener su posición privilegiada en el Sistema Internacional, está más que claro que debe tener claridad sobre la evolución del COT a nivel global. Por esta razón, es que en la estrategia se detallan las dinámicas principales de la delincuencia transnacional de acuerdo a bloques regionales, enfatizando en sus particularidades (Strategy to combat transnational organized crime, 2011).

Además, en la estrategia se hace mención de las formas en las que el COT amenaza la seguridad de los Estados Unidos. En este proceso, también se priorizan los crímenes circunscritos en este fenómeno que son de interés prioritario para esta Nación, como el narcotráfico, el robo de propiedad intelectual, el cibercrimen y el tráfico de armas (Strategy to combat transnational organized crime, 2011)

En concordancia con lo afirmado en este acápite, es posible afirmar que la estrategia de Estados Unidos contra el COT posee un enfoque integral, en el que se articulan una serie de acciones entre las que se encuentran la mejora de los medios de recolección de información, la prevención de consumo de bienes ilícitos, la cooperación internacional como herramienta para hacer frente a la criminalidad organizada y el fortalecimiento de las capacidades internas. A lo anterior se suma que la estrategia se fundamenta en la situación actual del Estado, y su vulnerabilidad frente a este fenómeno.

6. COLOMBIA

Como se ha mencionado anteriormente, Colombia se enfrenta a un escenario excepcional como lo es el postconflicto, en el que se espera que las FARC dejen de existir como una insurgencia armada y renuncien a continuar participando en mercados ilegales. De igual manera, los recientes actos de buena voluntad del Ejército de Liberación Nacional -ELN- y la voluntad del presidente Santos de comenzar la fase de negociaciones públicas con esta guerrilla (El Espectador, 2016), permiten entrever que el proceso de negociación con este grupo armado se reanude en el mediano plazo.

Partiendo del razonamiento anterior, el actor armado restante en el país que participa activamente del COT serían las BACRIM, por lo que la nueva estrategia en contra de la delincuencia organizada está focalizada en combatir estas agrupaciones.

En el proceso de construcción de esta estrategia ha sido clave la Comisión de Revisión Estratégica e Innovación -CREI-, que ha reunido tanto a miembros de la Fuerza Pública, como a expertos y

académicos en la materia con el propósito de valorar la amenaza que encarna el crimen organizado en el nuevo escenario y definir acciones prioritarias para hacerle frente (Salazar, 2016).

Al valorar la evolución de estas agrupaciones delictivas, se establecieron dos denominaciones para referirse a ellas y determinar el margen de maniobra en contra de las mismas, siendo estos los de Grupo Delictivo Organizado -GDO- y Grupo Armado Organizado -GAO-. El primero, se asemeja a la definición contenida en la convención de Palermo; mientras que el segundo, enfatiza en la capacidad de estar organizaciones de emprender acciones armadas que atenten contra la institucionalidad, generen niveles de violencia superiores a los encontrados en disturbios y tensiones internas, y la existencia de una estructura organizacional que les permita articular la violencia (Ministerio de Defensa Nacional, 2016).

La Policía Nacional es la institución encargada de liderar los esfuerzos en contra de estos grupos. Empero, dadas las capacidades de estas agrupaciones, la Policía puede solicitar apoyo a las Fuerzas Armadas en la medida en que lo requiera (Salazar, 2016).

Igualmente, se han determinado los factores de inestabilidad que han contribuido al fortalecimiento de estas agrupaciones y a la proliferación de grupos vinculados al COT en el territorio nacional. Entre estos, se destacan las fronteras porosas e inestables, y la existencia de zonas grises de interés criminal en las que al Estado le ha costado consolidarse, dándole la oportunidad a los GAO de establecer lógicas de dominación por medio del control de economías ilegales o corrupción de gobernantes locales (Salazar, 2016).

Asimismo, se han identificado los crímenes circunscritos en el COT que dan lucro a estas agrupaciones, al menos al interior del país, como lo son el narcotráfico, el tráfico de armas municiones y explosivos, el contrabando, el tráfico de migrantes y la explotación ilícita de yacimientos minerales (Salazar, 2016).

Teniendo estos factores en cuenta, la estrategia se centra en un proceso de estabilización territorial de carácter interinstitucional e interagencial, que a su vez, va de la mano con el enfoque del gobierno para el postconflicto denominado paz territorial. Con la estabilización se busca que el Estado pueda hacer presencia constante en las zonas relegadas a causa la presencia de actores armados. En estas zonas, el Estado servirá de modo articulador entre las entidades públicas, la sociedad civil y actores privados, para que todos participen en la toma de decisiones, crear estrategias locales, hacer diagnósticos y seguimientos e integrar sus capacidades de manera eficaz (Salazar, 2016).

Buscando ver cómo evolucionan los GAO y GDO, o como se adaptan a estas nuevas circunstancias, se fortalecerán las labores de inteligencia en cuanto a criminalidad transnacional se refiere. En la directiva permanente 15/2016 del Ministerio de Defensa se establece la creación del Centro Integrado de Inteligencia contra los grupos delictivos organizados y Grupos Armados Organizados que “tendrá como función integrar y evaluar la información que se relaciona con el accionar de los grupos delictivos organizados. Esto incluirá, la identificación de estructuras, su conformación, actividades ilícitas y zonas de presencia así como, su nivel de hostilidades y organización.” (Ministerio de Defensa Nacional, 2016).

Ahora bien, otra de las condiciones que le ha permitido a la delincuencia transnacional proliferar ha sido la debilidad de las autoridades que imparten justicia. La dificultad de acceso, la corrupción de los funcionarios y la impunidad son factores que entorpecen la lucha contra el COT.

Por lo anterior, se ha decidido fortalecer las capacidades de estas instituciones, encabezadas por la Fiscalía General de la Nación, ente acusador que producido golpes de peso en contra de la criminalidad organizada. Por medio de acciones como investigar violaciones graves de los Derechos Humanos, judicializar a los principales líderes de las agrupaciones criminales, sofocar las finanzas de estos grupos e

investigar sus nexos transnacionales, esta organización ha empezado a mejorar su enfoque para enfrentar a la delincuencia transnacional (Fiscalía General de la Nación, 2016a).

Hay otras iniciativas en curso para robustecer las capacidades del sistema judicial para hacer frente al COT, como lo es el aumento de fiscales dedicados a investigaciones sobre el crimen organizado (Fiscalía General de la Nación, 2016b). Sobre estas, el ex-fiscal general de la nación encargado, Jorge Fernando Perdomo expresó:

Crear jueces especializados de crimen organizado; también aumentar la planta de jueces itinerantes de control de garantías para crimen organizado y crear también defensores públicos para el crimen organizado, porque la judicialización del crimen organizado responde a unas dinámicas propias, a una complejidad inusual que no todo funcionario público, no todo fiscal y no todo juez está en capacidad de entender y de sacar adelante, sobre todo cuando tenemos audiencias donde participan más de 10 y 15 personas. (Perdomo en Fiscalía General de la Nación, 2016b).

Entre estos proyectos se destaca el Plan Nacional contra el Crimen Organizado, en la que se busca focalizar los recursos públicos en los fenómenos delictivos con mayor impacto, generar sinergias entre las entidades investigativas y de sanción, perfeccionar las capacidades de análisis y vigorizar persecución de activos ilegales del COT (Fiscalía General de la Nación, 2016a).

Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, es posible afirmar que la estrategia colombiana contra el COT durante el postconflicto promueve el fortalecimiento de capacidades, la articulación de las agencias estatales, y la identificación y monitoreo de los grupos armados que opten por participar en economías ilegales.

7. CONCLUSIONES

En el desarrollo del texto fue posible apreciar como los distintos actores han planteado estrategias contra el COT de acuerdo a sus intereses y posibilidades. La ONU ha aportado normativas sobre este fenómeno, además de apoyar a los Estados por medio de su oficina en la materia. La UE se enfoca en promover la coordinación entre sus miembros por medio de sus agencias, de manera similar a la OEA, mientras que los Estados Unidos han realizado una evaluación minuciosa de su rol actual y como deben actuar frente a la delincuencia transnacional.

Sin embargo, estas estrategias tienen puntos en común que ilustran cual es la tendencia dominante en la escena internacional, siendo estos la importancia de la cooperación internacional, el fortalecimiento de las capacidades de los Estados, la coordinación entre instituciones estatales, el papel central de la prevención y la creación de centros de análisis sobre el crimen organizado.

En la gran mayoría de estos hay coincidencia con la estrategia colombiana, por lo que teniendo en cuenta el interés compartido entre todos los actores analizados por acabar con el COT, es posible afirmar que el caso colombiano converge con la tendencia internacional en materia de lucha contra este fenómeno.

A pesar de esto, en lo que respecta a cooperación internacional, las directrices colombianas se ven relegadas siendo necesario desarrollar mejor este punto en la estrategia nacional. Lo anterior debe llamar la atención, más no generar preocupación, ya que con el grado de similitud existente con los planes de acción de los actores estudiados es posible afirmar que existen bases sólidas para trabajar en conjunto con los miembros de la sociedad internacional que se adhieran a la tendencia descrita.

De igual forma, Colombia cuenta con una vasta experiencia en la lucha contra fenómenos como el narcotráfico, lo que le puede permitir en un futuro cercano ser una fuente de asistencia a otros países en esta materia.

Finalmente, y de acuerdo con el concepto de convergencia estratégica se espera que la estrategia de lucha contra el COT se consolide en el escenario de postconflicto, dado que cuenta con los principios estratégicos anteriormente descritos.

REFERENCIAS

- Abrahms, M. (2008). What Terrorists Really Want: Terrorist Motives and Counterterrorism Strategy. *International Security*, XXXII(4), 78-105.
- Aguilar, L. (Ed.). (2003). *La hechura de las políticas*. México D.F, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Alfaro-Pareja, F. (2012). La libertad frente al miedo: La relación simbiótica entre la Seguridad Humana y la libertad de pensamiento y de conciencia. *Ra Ximhai*, 8(3), 173-193.
- Almanza, A. (s.f.). *Convergencia de la Seguridad*. Recuperado de: http://52.0.140.184/typo43/fileadmin/Revista_110/07dos.pdf.
- Ardila, C. (2015). *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*. Madrid, España: Editorial Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Ardila, C., Jiménez, J. & Palacios, L. (2016). Tráfico de armas: un insumo para el terrorismo. En J. Fernández (Ed.), *Retos actuales de la Seguridad*. Navarra, España: Editorial Aranzadi.
- Ardila, C., Jiménez, J. & Bernal, J. (2016). Desafíos de la convergencia a la seguridad de Colombia y las políticas para enfrentarlo. En Saverio, F., Cuadrado, J., Gil, A., González, L., Láuzara, F., Requena y Díez de Revenga, M. & Vivas, P. *Actas VIII Jornadas de Estudios de Seguridad*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Ariza, N. (2010). La aplicabilidad del concepto de seguridad humana en américa latina y el caribe: el Desarrollo humano como fuente de seguridad. *Oasis*, (15).

- Arteaga, F. (2016). Turquía: ¿golpe militar o levantamiento de militares?. *Comentario Elcano*, 1-3.
- Bachini, L. (2009). Amenazas actuales a la seguridad regional y continental. *Revista Estrategia*.
- Baena, G. (2009). *Seguridad humana: Posibles soluciones a un conflicto*. México: UNAM- Metadata, Consultoría y Servicios S. C. Recuperado en: ciid.politicas.unam.mx/.../1_seguridadhumana3/SeguridadHumana3.pdf
- Ballesteros-Martín, M. Á. (2006). El papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo internacional. *Real Instituto Elcano*, 1-8.
- Barras, R. (2014). El Crimen Organizado Transnacional: mecanismos de lucha previstos en la estrategia de seguridad nacional 2013, *UNISCI Discussion Papers*, 35, pp. 279-301.
- Bakowski, P. (2013, 6 de septiembre). The EU Response to Organized Crime. *Library Briefing*. Recuperado de: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130625/LDM_BRI\(2013\)130625_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130625/LDM_BRI(2013)130625_REV1_EN.pdf)
- Bartolomé, M. (2015). Convergencia. Redes ilícitas y seguridad nacional en la era de la globalización. *Revista Política y Estrategia*, (126), 175-180.
- Benavides, L. A. (2015). *Derecho internacional humanitario*. México: CDNH.
- Berenguer-Hernández, F. J. (2015). La Guerra contra el Estado Islámico y el factor tiempo. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1-13.

- Black, D. (2004). The Geometry of Terrorism. *Sociological Theory*, XXII(1), 14-25.
- Blengio, M. (2012). *Manual de derechos humanos*. Montevideo: UDELAR.
- Brækhus, K. & Øverland, I. (2007). A Match Made in Heaven? Strategic Convergence between China and Russia. *China and Eurasia Forum Quarterly*, 5(2), 41-61.
- Cancelado, H. (2010). La seguridad internacional frente a las amenazas globales contemporáneas. *Revista análisis político*, 68, 91-100.
- Caracol Radio. (2016. Septiembre, 23). El Sí en el plebiscito lograría el 54% según encuesta sobre intención de voto. Recuperado de: http://caracol.com.co/programa/2016/09/23/6am_hoy_por_hoy/1474630703_980326.html
- Carvajal, J. E. (2010. Julio-Diciembre). Seguridad global y lucha contra el terrorismo. *Revista Diálogos de Saber*, 93-108.
- CESEDEN. (2005). Terrorismo Internacional: Enfoques y Percepciones. *Monografías del CESEDEN*, 1-170.
- Choi, S. W. (Diciembre de 2010). Fighting Terrorism through the Rule of Law? *The Journal of Conflict Resolution*, LIV(6), 940-966.
- CICR. (1948). Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio. Ginebra: *Comité Internacional de la Cruz Roja*. Recuperado de <https://goo.gl/9JzAvA>
- CIDH. (1999). Tercer informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia. San José: *Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

- CIDH. (2009). Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. San José: *Corte Interamericana de Derechos Humanos*
- Clausewitz, K. v. (2002). *De la guerra*. Editado por Librodot.com. Recuperado de <https://goo.gl/Ti8n9E>
- Cohen, S. (2005). *Los Estados ante los “nuevos actores”*. Ministerio Francés de Asuntos Extranjeros, 1-14.
- Compromiso de Chapultepec: establecimiento del esquema hemisférico de cooperación contra la delincuencia organizada transnacional. (2012, Septiembre, 20). Recuperado de: <http://www.state.gov/documents/organization/221975.pdf>
- Congreso de la Republica de Colombia (2005). Ley 975 de 2005. *Diario Oficial 45.980*. Recuperado de <http://goo.gl/dFtmwG>
- Congreso de la Republica de Colombia (2011). Ley 1448 de 2011. *Diario Oficial 48.096*. Recuperado de <http://goo.gl/ROS5xz>
- Congreso de la Republica de Colombia (2012). Ley 1592 de 2012. *Diario Oficial 48.633*. Recuperado de <http://goo.gl/94mwk3>
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (2012). *Resolución 2012/12*. Recuperada de: https://www.unodc.org/documents/about-unodc/UNODC_2012_-_2015_Resolution_ECOSOC_merged.pdf
- Contreras, C. (2007). Seguridad humana. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, 18, 152-163.
- Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (2004). *En Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus*

Protocolos. Recuperado de: http://www.cinu.mx/minisitio/Trafico_migrantes/Conv_Delincuencia_Org.pdf

- Coronado, Á. S. (2008). El papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra los riesgos emergentes. *Boletín de Información*, 115-122.
- Corte-Ibáñez, L. (2013). ¿Hasta qué punto convergen el terrorismo global y la criminalidad organizada?: Parámetros generales y escenarios críticos. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1-28.
- Cubides, J. & Garay, C. (2013). Hacia la construcción de un estado del arte de la seguridad y defensa nacional en Colombia. *Revista científica "General José María Córdova"*, 11, (11), 81-98.
- Cuesta, L., & Mosquera, A. (2014). Estudio jurídico sobre minería ilegal en la legislación ambiental y penal de Colombia; caso minería ilegal en la región del San Juan, departamento del Chocó (2005-2011). *Revista Diálogos de Derecho y Política*, 12, 50-70.
- Cuya, E. (2011). La Justicia Transicional en América Latina: Desarrollo, aplicación y desafíos. *Nurnberger Manschenrechtszentrum*. Recuperado de: <http://goo.gl/erpJLg>
- De la Corte, L. (2013). ¿Hasta qué punto convergen el terrorismo global y la criminalidad organizada?: Parámetros necesarios y escenarios críticos. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1.
- Deas, M. (1999). Narcotráfico y terrorismo. Otras formas de violencia. *Revista Credencial Historia*, 119.
- Declaración sobre seguridad en las Américas. (2003. Octubre, 28). Recuperado de: <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>

Defensoría del Pueblo. (s.f.). *Sistema de Alertas Tempranas -SAT-*. Recuperado de <http://goo.gl/mNASbV>

Delgado de Cantú, G. M. (2005). *El mundo moderno y contemporáneo I. De la era moderna al siglo imperialista*. México D.F.: Pearson Educación de México, S.A. Recuperado de <https://goo.gl/V7qUzv>

Departamento de Seguridad Pública. (s.f.). *Trata de personas*. Recuperado de: http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_trata_dia_mundial.asp

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá D.C: Colombia.

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (s.f.). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018)*. Recuperado de <https://goo.gl/SFu11M>

Departamento para la Prosperidad Social -DPS- (s.f.). *Misión*. Recuperado de <http://goo.gl/Qq7r9G>

Deshman, A., & Hannah-Moffat, K. (2015). Advocacy and Academia: Considering Strategies of Cooperative Engagement. *Social Justice, XLII*(2), 91-112.

Deutch, J. (1997). Terrorism. *Foreign Policy, 108*, 10-22.

Diamint, R. (2004). Security Challenges in Latin America. *Bulletin of Latin American Research, XXIII*(1), 43-62.

Díaz, G., & Rodríguez, P. (2015). La unión europea y el terrorismo islamista. *Revista UNISCI, 39*, 175-188.

- Duffield, M. (2004). *Las nuevas guerras en el mundo global: La convergencia entre desarrollo y seguridad*. Madrid: Editorial Los libros de la Catarata.
- Easton, D. (1992). Categorías para el análisis sistémico de la política. En A. Batlle (Ed.). *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Editorial Ariel.
- El Espectador. (2016). *Eln libera a arrocero secuestrado en Arauca*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/el-eln-libera-civil-secuestrado-arauca-articulo-657640>
- El Espectador. (2011). *El problema de las armas en Colombia*. 12 de enero de 2011. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/el-problema-de-armas-colombia-articulo-244626>.
- Emerson, G. (2010). Radical Neglect? The “War on Terror” and Latin America. *Latin American Politics and Society*, LII(1), 33-62.
- Escobar, R. A. (2011), Los derechos humanos: concepto, visión y recorrido histórico. *Revista Republicana*, 11, 85-100.
- European Union Center of North Carolina. (2013). The EU, transnational crime and illegal immigration. *EU Briefings*. Recuperado de: <http://europe.unc.edu/wp-content/uploads/2013/12/Brief1312-organizedcrime.pdf>
- EUROPOL. (2016). *Europol's Priorities*. Recuperado de: <https://www.europol.europa.eu/content/page/europol%E2%80%99s-priorities-145>
- Feldmann, A. E., & Perälä, M. (2004). Reassessing the Causes of Nongovernmental Terrorism in Latin America. *Latin American Politics and Society*, XLVI(2), 101-132.

- Fieldmann, A. (2005). A Shift in the Paradigm of Violence: Non-Governmental Terrorism in Latin America Since the End of the Cold War. *Revista de Ciencia Política*, XXV(2), 3-36.
- Figoli, H. (2003). Mecanismos y estructuras institucionales para enfrentar las nuevas amenazas. En F. Rojas y P. Milet (Eds.). *Seguridad y Defensa en las Américas: La búsqueda de nuevos consensos*. Santiago de Chile.
- Figueroa, E. (2015). *Tendencias y consecuencias del tráfico ilegal de armas en Ecuador, frente a un postconflicto en Colombia* (Tesis de Pregrado). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C., Colombia. Recuperado el 20 de Agosto de 2016 de: <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/13910/2/MONOGRAFIA%20TC.%20EDWIN%20FIGUEROA.pdf>
- Fiscalía General de la Nación. (2016a). *La Fiscalía del Siglo XXI: un camino hacia la modernización*. Recuperado de: http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe_Cuatrenio_corregido_2012-2016.pdf
- Fiscalía General de la Nación. (2016b. Julio, 27). *Fiscalía presenta el Plan de lucha contra el crimen organizado ante el posconflicto*. Recuperado de: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-presenta-el-plan-de-lucha-contrael-crimen-organizado-ante-el-posconflicto/>
- Fontana, A. (2003). *Nuevas amenazas: implicancias para la Seguridad Internacional y el empleo de las Fuerzas Armadas*. Universidad de Belgrano: Facultad de Estudios para Graduador. Recuperado el 20 de Agosto de 2016 de: http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/103_fontana.pdf
- Fundación Ideas para la Paz -FIP-. (2016). *Especial: Los Debates sobre Justicia Transicional*. Recuperado de <http://goo.gl/LJtyOT>

- Fundación Ideas para la Paz -FIP-. (2016). *La oportunidad de la paz: una propuesta de transformación*. Bogotá D.C.: Zetta Comunicaciones.
- Fuentes, C. (2012). Seguridad Humana y Derechos Humanos: Referencias conceptuales y aplicabilidad en América Latina. En F. Rojas (edit). *Seguridad humana, nuevos enfoques*. San José: FLACSO.
- Gamboa, R. (2011). El papel de la teoría crítica en la investigación Educativa y cualitativa. , 11(21). Recuperado en: http://www.umce.cl/~dialogos/n21_2011/gamboa.swf
- García, R. & Márquez, H. (2013). México: violencia e inseguridad. Hacia una estrategia de desarrollo y Seguridad Humana. *Nómadas, (Número especial)*.
- Garzón, J. (2012). La rebelión de las redes criminales: El crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican. *Woodrow Wilson Center*, 1-10. Recuperado de: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Garzon.Rebellion.ESP_.pdf
- Gibbs, J. P. (1989). Conceptualization of Terrorism. *American Sociological Review*, *LIV*(3), 329-340.
- Gómez Alzate, C. A. (2004). Terrorismo, narcotráfico y conflicto en el caso colombiano. La cooperación internacional. *Cuadernos de Estrategia*, *126*, 49-69.
- Gómez, J. (2015). *Oro ilegal, alternativa criminal*. Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C., Colombia: Repositorio UMNG.
- González-Calleja, E. (2014). Las ciencias sociales ante el problema del terrorismo. *Vínculos de Historia*, *3*, 122-143.

- González-Zapata, J. (2002. Julio-Diciembre). El terrorismo: La utilidad del miedo. *Estudios Políticos*, 21, 129-142.
- Goodwin, J. (2006). A Theory of Categorical Terrorism. *Social Forces*, LXXXIV(4), 2027-2046.
- Griffiths, J. (2007). Seguridad Hemisférica en América Latina. Alcances y proposiciones. *Revista Journal Globalización, Competitividad y Gobernabilidad (GCG) Georgetown University*, 1(1), 88-104.
- Heck, C. & Tranca J. (Eds.) (2013). *La realidad de la minería ilegal en países amazónicos*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Holmes, J. S. (2002). Terrorism, drugs, and violence in latin america. *Latin American Research Review*, XXXVII(3), 217-230.
- Hoyos, G. (2007). *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*. Buenos Aires: Editorial Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO-.
- Illanes F., J. (2001. Noviembre-Diciembre). Terrorismo y derecho internacional. *Pharos*, VIII(2), 3-19.
- Instituto de Estudios Geoestratégicos y Asuntos Políticos -IEGAP-. (2012). Minería ilegal en Colombia: Un frente de guerra que se abre. *Universidad Militar Nueva Granada*. Recuperado de: <http://www.iegap-unimilitar.edu.co/images/docs/analpolitmineriailegal.pdf>
- Instituto de Política Internacional. (2005). Terrorismo en el mundo actual. *Terrorismo en el mundo actual*, (págs. 1-49). Buenos Aires.

- IPACITEFO. (s.f.). La Filosofía de Cero Tolerancia. Recuperado de <http://goo.gl/MUhd15>
- Jiménez, J. (2016. Agosto, 25). Polonia: la Fuerza de Defensa Territorial. *Observatorio S&D*, 1(14), 5-6. Recuperado de https://issuu.com/observatoriosd/docs/bolet_n_14_-_2016
- Justicia Transicional. (s.f.). Marco jurídico: la paz como finalidad de los instrumentos de justicia transicional. *Ministerio de Justicia*. Recuperado de <http://goo.gl/ZcqIRo>
- Kalyvas, S. & Arjona, A. (s.f.). Paramilitarismo: una perspectiva teórica. En Rangel, A. (Ed.). *El Poder Paramilitar*. Bogotá: Editorial Planeta. Recuperado de <http://stathis.research.yale.edu/documents/Paramilitarismo.pdf>
- Kegley, C. (1990). *International Terrorism Characteristics, Causes, Controls*. New York: St. Martin's Press.
- Kruglanski, A. W. & Fishman, S. (2006). Terrorism between "Syndrome" and "Tool". *Current Directions in Psychological Science*, XV(1), 45-48.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina -CEPAL-. Publicación de las Naciones Unidas.
- LaFree, G. & Dugan, L. (2009). Research on Terrorism and Countering Terrorism. *Crime and Justice*, XXXVIII(1), 413-477.
- Laqueur, W. (2002). *Una historia del terrorismo*. Madrid: Paidós Ibérica.

- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México D.F, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Longás, F. (2005). *La libertad en el laberinto del Minotauro. (Acerca de las aporías de la libertad política en el Estado Moderno)*. Santiago de Chile: Editorial Cuarto Propio. Recuperado de <https://goo.gl/70aYsE>
- López-Hernández, C. (2008). Terrorismo de estado: Caso de la república islámica de Irán. *Universidad de las Américas Puebla*, 1-29.
- Mack, A. (2005). El concepto de seguridad humana. *Papeles*, 90, 11-18.
- Maldonado, I. & Rozo, L. (2014). Convergencia de los grupos armados organizados al margen de la ley en la minería aurífera aluvial en la subregión del Bajo Cauca antioqueño. *Revista Criminalidad*, (65)3.
- Mantilla-Valbuena, S. C. (2008). Más allá del discurso hegemónico: narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era del miedo y la inseguridad global. *Papel Político*, XIII(1), 227-259.
- Massé, F. (2012). *Actores Armados Ilegales y Sector Extractivo en Colombia: V Informe 2012*. CITpax Colombia, Observatorio Internacional DDR-Ley de Justicia y Paz.
- Mateus, J. & Brassat, D. (2002). La globalización: sus efectos y bondades. *Revista Economía y Desarrollo*, 1(1), 66-77.
- Mejía, D., Uribe, M. & Ibáñez, A. (2011). *An Evaluation of the Macarena Integral Consolidation Plan (PCIM)*. Documento CEDE.

- Melo, J. (ed.). (2011). *Estado y ciudadanía para la Paz*. Bogotá, Colombia: Universidad Jorge Tadeo Lozano, Observatorio de Construcción de Paz, Fondo para la Sociedad Civil por la Paz la Democracia y los Derechos Humanos. Recuperado de: <http://titan.utadeo.edu.co/comunidad/paz/images/stories/documentos/Serie1.pdf>.
- Miller, G. D. (2009). Teaching about Terrorism: Lessons Learned at SWOTT. *PS: Political Science and Politics*, XLII(4), 773-779.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Directiva permanente No. 15*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional. Recuperado de <https://goo.gl/v43ae0>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016). *Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2015). *Política de Defensa y Seguridad para la Nueva Colombia 2015–2018*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2014). *Directiva Permanente No. 089*. Bogotá D.C: Ministerio de Defensa Nacional. Recuperado de <http://goo.gl/uY1mWX>
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá D.C., Colombia: Imprenta Nacional.
- Molano, D. & Franco, J. (2006). La coordinación interagencial: el arma secreta de la seguridad democrática. *Revista Desafíos*, 14, 338-381.

- Moloeznik, M. & Balcázar-Villarreal, M. (2013). Aproximación a la inteligencia policial (La Policía Federal de México, 2006-2012). *Revista Criminalidad*, 55(1), 131-151.
- Morales-González, A. (2015). Expansión mundial del terrorismo yihadista del estado islámico o daesh. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1-21.
- Muñoz-Petersen, B. A. (2005). La corrupción como amenaza a la seguridad nacional tras la transición democrática en México. *Departamento de Relaciones Internacionales e Historia, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de las Américas Puebla*, 1-112.
- Musitu-Ochoa, G. (1997). Violencia y terrorismo: un análisis desde la perspectiva ecológica. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*(5), 37-56.
- Nikken, P. (1994). El concepto de derecho humano. Argentina: UNLP.
- O'Donell, G. & Schmitter, P. (1986). Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions. *Johns Hopkins University Press*. Baltimore. En: Pagina oficial de Instituto Interamericano de Derechos Humanos –IIDH-. Recuperado de <http://goo.gl/ZuMt8O>
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Chile: Instituto de Asuntos Públicos (INAP).
- Organización de las Naciones Unidas -ONU- (2016. Enero, 25). El Consejo de Seguridad establece misión política para Colombia. Centro de Noticias ONU- Recuperado de <http://goo.gl/95CnEA>
- Organización de las Naciones Unidas -ONU-. (2010). Informe del Secretario General Seguridad Humana. Resolución A764/701.

- Organización de las Naciones Unidas -ONU-. (2006). *Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia*. Oficina Contra la Droga y el Delito. Recuperado de: http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_crime/Publicacoes/Violencia20crimen20y20trafico20ilegal20de20armas20en20Colombia20-20420de20Diciembre202006.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas -ONU-. (s.f.). *Los Derechos Humanos, el Terrorismo y la Lucha contra el Terrorismo*. Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas.
- Organización de los Estados Americanos -OEA-. (2003). *Conferencia Especial sobre Seguridad. Declaración sobre Seguridad en las Américas*. México D.F., México. Recuperado el 21 de Agosto de 2016 de: <https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>.
- Piazza, J. (2011. Mayo). Poverty, minority economic discrimination, and domestic terrorism. *Journal of Peace Research*, XLVIII(3), 339-353.
- Pérez, B. & Montoya, C. (2013). *Las BACRIM después de 2013: ¿Pronóstico reservado?* Bogotá D.C, Colombia, Fundación Paz y Reconciliación.
- Pérez, C. (2002). Sobre la metodología cualitativa. *Revista Española de Salud Pública*, 76(5), 373-380.
- Pfeiffer, S. (2014). *Infraestructura de Paz en Colombia*. Berghof Foundation. Recuperado de <http://goo.gl/0gAwno>
- Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (2006). *En Resolución 908 (1567/06)*. Recuperado de: <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res908.asp>

- PNUD. (2013). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano 2013-2014*. “Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas”.
- PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*.
- Presidencia de la Republica. (2014. Septiembre, 2). Decreto Número 1649 de 2014. *Presidencia de la Republica*. Recuperado de <http://goo.gl/PVn3Sg>
- Prieto, C. (2012). Bandas criminales en Colombia: ¿amenaza a la seguridad regional?. *Revista Opera*, 12, pp. 181-204.
- Prieto, C. (2013). *Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia*. Fes Seguridad 14-19. Recuperado de: <http://fr.scribd.com/doc/228162264/BACRIM-y-Crimen-Organizado-enColombia#scribd>
- Ramírez, F. (2010). Los vínculos entre seguridad humana, medio ambiente y terrorismo: Comunidad, vulnerabilidad e interdependencia en la subregión amazónica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 5(1), 103-117.
- Realuyo, C. (2013). Collaborating to Combat Illicit Networks Through Interagency and International Efforts. En M. Miklaucic, & J. Brewer (Edits.), *Convergence Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization* (págs. 243-267). Washington, D.C.: National Defense University Press.
- Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia. (2011). El crimen organizado como amenaza. En Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, *Seguridad y Crimen Organizado Transnacional: una propuesta de acción para*

Centroamérica, pp. 19-27. Fundación Konrad Adenauer: Guatemala. Recuperado de: <http://www.repo.funde.org/55/1/LIBROS-53.pdf>

Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz – REDPRODEPAZ-. (2002). Declaración de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz: “Por una Colombia en Paz, construida desde las Comunidades Locales y desde las Regiones”. Recuperado de <http://goo.gl/IXQFDI>

Remotti, J. (2007). Las medidas contra el terrorismo en el marco del tratado de Prüm. *ReDCE*, 181-205.

Restrepo, W. (1998). Conflicto armado, terrorismo y violencia en Colombia. *Estudios Políticos*, 13, 75-88.

Rettberg, A. (2008). Reparación en Colombia ¿Qué quieren las víctimas?. *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH*.

Rivadeneira, J. (2006. Julio-Diciembre). La voluntad general. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XII(2), 323-331. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/364/36412218.pdf>

Rivas, J. M. (2001). La actitud de beligerancia frente al terrorismo. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*(7), 271-278.

Rodriguez, E. (2014). México y la UE: hacia una cooperación estratégica en el control de las drogas ilícitas y el crimen organizado. *Real Instituto ElCano*. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari38-2014-rodriguezpinzon-mexico-ue-cooperacion-estrategica-control-drogas-ilicitas-y-crimen-organizado

- Rodríguez, G. (2007). Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina. *Revista Bien común*, 13(152), 15-18. Recuperado el 21 de Agosto de 2016 de: <http://www.casede.org/BibliotecaCasede/seguridadal.pdf>
- Rodríguez, L. (2014). *Los pilares de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad como elementos determinadores para su consolidación* (tesis de especialización). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C., Colombia.
- Rodríguez, T. G. (2012). El terrorismo y nuevas formas de terrorismo. *Espacios Públicos*, XV(33), 72-95.
- Rojas, F. & Álvarez, A. (2012). Seguridad Humana. Un estado del arte. En: Rojas (edit). *Seguridad humana, nuevos enfoques*. San José: FLACSO.
- Rojas, F. & Álvarez, A. (2010). Seguridad Humana. Un estado del arte. *Temas*, 64, 4-10.
- Ruíz, F. (2013). *El conflicto de Siria y el papel de Rusia: ¿respaldo a la legalidad internacional o juego de intereses geopolíticos?* Fundación ciudadanía y valores.
- Russell, C. A., Miller, J. A., & Hildner, R. E. (1974). The Urban Guerrilla in Latin America: A Select Bibliography. *Latin American Research Review*, IX(1), 37-79.
- Salazar, J. (2016, 10 de agosto). La estrategia colombiana contra el crimen organizado. *Seminario Regional CHDS-CREES*.
- Sandler, T. (Mayo de 2011). New frontiers of terrorism research: An introduction. *Journal of Peace Research*, XLVIII(3), 279-286.
- Schlenker, A. (2009). Narcotráfico, Narcocorridos y Narconovelas: La Economía Política del Sicariato y su representación sonora-

visual. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad-URVIO*, (8), 75-87.

Semana. (2013). *Minería ilegal: entre el oro y el crimen*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/oro-crimen-mineria-ilegal/338107-3>

Sfrégola, C. (2008). *Las nuevas amenazas a la seguridad internacional en la posguerra fría: El caso de las migraciones internacionales* (tesis de maestría). Instituto de Relaciones Internacionales. Recuperado el 20 de Agosto de 2016 de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/1765/Documento_completo_.pdf?sequence=1

Solimano, A. (2003. Diciembre). Prevention and insurance of conflict and terrorism: issues and evidence for latin america. *Cuadernos de Economía*, 121, 617-625.

Status of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. (2016. Septiembre, 27). En *United Nations Treaty Collection*. Recuperado de: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en

Stern, M. & Öjendal, J. (2010). Mapping the security—Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence? *Security Dialogue*, 41(1), 5-29.

Strategy to Combat Transnational Organized Crime. (2011). Recuperado de: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/Strategy_to_Combat_Transnational_Organized_Crime_July_2011.pdf

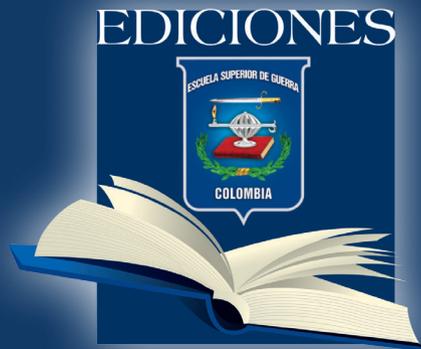
Suárez-Vanegas, J. (2012). BACRIM Bandas Criminales. *Observatorio de D.I.H.*

- Tilly, C. (2004). Terror, Terrorism, Terrorists. *Sociological Theory*, XXII(1), 5-13.
- Torres, J., Pinzón, M., Esquivia, M., Parra, A. & Espitia, E. (2005). *La explotación ilícita de recursos minerales en Colombia: Casos Valle del Cauca (Río Dagua)-Chocó (Río San Juan) Efectos sociales y ambientales*. Contraloría General de la República, Sector Minas y Energía.
- Torres-Vásquez, H. (2010). El concepto de terrorismo, su inexistencia o inoperancia: la apertura a la violación de Derechos Humanos. *Diálogos de Saberes*, 77-90.
- Torrijos, V. (2011). Hacia la convergencia estratégica. Retos de un proceso reconstructivo de la seguridad y la defensa. *Revista Fuerzas Armadas*, 84, 14-19.
- Turk, A. T. (2004). Sociology of Terrorism. *Annual Review of Sociology*, XXX, 271-286.
- Unidad Nacional de Protección –UNP- (2016). Misión. Recuperado de <http://goo.gl/aRBuQm>
- Uprimny, R. (2006). ¿Justicia transicional sin transición? Reflexiones sobre verdad, justicia y reparación para Colombia. En R. Uprimny, M. Saffón, C. Botero & E. Restrepo. ¿Justicia transicional sin transición? Reflexiones sobre verdad, justicia y reparación para Colombia. *Dejusticia*. Bogotá. P. 11 - 17
- United Nations Office on Drugs and Crime -UNODC-. (2015). Annual Report 2014. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/AnnualReport2014/Annual_Report_2014_WEB.pdf
- UNTFHS. (2011). Directrices para el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. Recuperado: docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Guidelines%20Spanish%20version%20%206th%20revision.pdf

- Urgell, J. (2007). La seguridad (humana) en Centroamérica: ¿retorno al pasado?. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76, 143-158.
- Uribe-López, M. (2014). Fuerzas Armadas, postconflicto y seguridad ciudadana. *Corporación Viva la Ciudadanía*, 1-2.
- Vargas, A. (2015). Reseña de “Transición, democracia y paz”. *UN Periódico*. Recuperado de <http://goo.gl/YHkSaz>
- Weeks, G. (2006). Fighting Terrorism While Promoting Democracy: Competing Priorities in U.S. Defense Policy Toward Latin America. *Journal of Third World Studies*, XXIII(2), 59-77.
- Zuluaga-Nieto, J., & Stoller, R. (2007, Enero). U.S. Security Policies and United States-Colombia Relations. *Latin American Perspectives*, XXXIV(1), 112-119.

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA:
HERRAMIENTAS EN EL MARCO DEL POSTCONFLICTO EN COLOMBIA**

IMPRESIÓN
IMPRESA Y PUBLICACIONES DE LAS FUERZAS MILITARES
2017



esdeguecol



@esdegue



issuu
esdeguecol



esdeguecol



ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA
Carrera 11 No. 102-50 Bogotá, Colombia
Conmutador: 620 4066
www.esdegue.edu.co

