

Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Reith
y Fabricio Cabrera Ortiz
Editores

Poder nacional de **Colombia**

La seguridad multidimensional
frente a amenazas y desafíos

Volumen I



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Reith y Fabricio Cabrera Ortiz
Editores

Poder nacional de **Colombia**

La seguridad multidimensional
frente a amenazas y desafíos

Volumen I



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

Poder nacional de Colombia : la seguridad multidimensional frente a amenazas y desafíos / Eduardo Pastrana Buelvas, Stefan Reith, y Fabricio Cabrera Ortiz, editores. – 1a ed. – Bogotá : Fundación Konrad Adenauer : Escuela Superior de Guerra, 2022.
p.

Incluye datos curriculares de los autores y editores. – Incluye referencias bibliográficas al final de cada capítulo.

ISBN obra completa impresa: 978-628-95078-0-5 -- ISBN Volumen I impreso: 978-628-95078-1-2

ISBN obra completa digital: 978-628-95078-6-7 -- ISBN Volumen I digital: 978-628-95078-7-4

1. Seguridad nacional - Colombia 2. Poder (Ciencias sociales) - Colombia 3. Colombia - Fuerzas armadas I. Pastrana Buelvas, Eduardo, editor, ed. II. Reith, Stefan, editor, ed. III. Cabrera Ortiz, Fabricio, editor, ed.

CDD: 355.0330861 ed. 23

CO-BoBN- a1090795

© 2022, **Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia**
Calle 93B Nro. 18-12, Piso 7
(+57) 60 1 743 0947 Bogotá, D.C., Colombia
www.kas.de/web/kolumbien

Stefan Reith
Representante para Colombia
Andrea Valdelamar
Coordinadora de proyectos

Editores

Eduardo Pastrana Buelvas
Stefan Reith
Fabricio Cabrera Ortiz

Coordinación académica

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos
Andrea Valdelamar

Asistencia editorial

Ana María Villota Hernández

Autores

Volumen I

Fabricio Cabrera Ortiz
Alejandra Cerón R.
Sofía Correa Merchán
Diego Dávila Benavides
Daniela Garzón
Fredy Fernando Gómez Gamba
Guillermo Henríque Gómez París
Adolfo Enrique Hernández Ruiz
Louise Anne Lowe
Yamid Gabriel Lozano
Valentina Martínez
Edwin Murillo Amarís
Luis Mauricio Ospina Gutiérrez
Eduardo Pastrana Buelvas
Paula Prieto
William Fernando Prieto Ruiz
Ricardo Heriberto Roque Salcedo
Jorge Alberto Segura Manonegra
Diana Victoria Uejbe Cediell

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos
Milton Orlando Vargas Mariño
Óscar Eduardo Vera Peláez
Diego Vera Piñeros

Volumen II

María Johanna Alarcón Moreno
Carlos Alberto Ardila Castro
Ruddy Smith Arias Rodríguez
Eliot Gerardo Benavidez González
Norman Iván Cabrera Martínez
Jenny Astrid Camelo Zamudio
Juan Carlos Fajardo
Andrés Eduardo Fernández Osorio
Walthier Adrián Giraldo Jiménez
Mauricio Gómez Machado
Mikel Iñaki Ibarra Fernández
Eduardo Andrés Large Molano
Jaime Alfonso Lasprilla Villamizar
Guillermo León León
Andrés Macías Tolosa
Federico Mejía
Paula Lorena Mogollón Buitrago
Ronald Rodríguez Durán
German Sahid-Garnica
Liliana del Pilar Zambrano

ISBN obra completa impresa: 978-628-95078-0-5

ISBN Volumen I impreso: 978-628-95078-1-2

ISBN obra completa digital: 978-628-95078-6-7

ISBN Volumen I digital: 978-628-95078-7-4

Primera edición: Mayo de 2022

Impreso en Colombia

Producción gráfica

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Patricia Miranda
Corrección de estilo

Jairo Martínez Mora
Diseño gráfico

www.opcionesgraficas.com

instagram: @opcioneseditores

(+57) 60 1 237 2383

Bogotá, D.C., Colombia

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 necesariamente la posición oficial ni institucional de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia, ni de la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto".



Este libro es de acceso abierto publicado bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas.

Contenido

Volumen I

| | |
|---|------------|
| Presentación Fundación Konrad Adenauer..... | 7 |
| Presentación Escuela Superior de Guerra | 9 |
| Prólogo | 11 |
| Sección I. Marco teórico | 17 |
| Seguridad multidimensional, poder nacional y nuevas amenazas de cara a un orden internacional en transición <i>Eduardo Pastrana Buelvas, Fabricio Cabrera Ortiz y Diego Vera Piñeros.....</i> | 19 |
| Sección II. Poder nacional de Colombia | 71 |
| Poder nacional de Colombia: capacidades materiales e ideacionales frente a las amenazas a la seguridad multidimensional <i>Diego Vera Piñeros, Paula Prieto y Daniela Garzón</i> | 73 |
| La relación entre construcción del Estado y la seguridad: un acercamiento al Estado colombiano, las Fuerzas Armadas y la democracia <i>Andrés Mauricio Valdivieso Collazos, Sofía Correa Merchán y Valentina Martínez.....</i> | 113 |
| Sección III. Las amenazas a la seguridad multidimensional de Colombia..... | 151 |
| Conceptualización de los desafíos y amenazas en el modelo de la seguridad multidimensional <i>Luis Mauricio Ospina Gutiérrez y Fabricio Cabrera Ortiz.....</i> | 153 |
| La defensa nacional: una mirada actualizada. Retos y recomendaciones <i>Jorge Alberto Segura Manonegra</i> | 189 |
| La corrupción: fractura de la seguridad del Estado <i>Edwin Murillo Amaris.....</i> | 219 |
| El problema de los grupos armados organizados y los grupos delictivos organizados en Colombia <i>Óscar Eduardo Vera Peláez.....</i> | 247 |
| La problemática de la extracción ilícita de minerales <i>Louise Anne Lowe</i> | 291 |
| Lavado de activos: desafíos para la seguridad multidimensional en Colombia en perspectiva de gobernanza <i>Yamid Gabriel Lozano y Diego Dávila Benavides.....</i> | 315 |
| Pobreza extrema y exclusión social en Colombia <i>Milton Orlando Vargas Mariño y Alejandra Cerón R.</i> | 335 |

| | |
|--|-----|
| El desafío de los desastres naturales y de origen humano en Colombia | |
| <i>Adolfo Enrique Hernández Ruiz y Ricardo Heriberto Roque Salcedo</i> | 371 |
| Deterioro, mitigación y protección del medio ambiente en Colombia | |
| <i>William Fernando Prieto Ruiz</i> | 401 |
| Colombia de cara a las epidemias, pandemias y otras enfermedades | |
| <i>Fredy Fernando Gómez Gamba, Guillermo Henrike Gómez París y Diana Victoria Uejbe Cediel</i> | 431 |

Volumen II

| | |
|--|-----|
| Acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva y sus implicaciones para Colombia | |
| <i>Eliot Gerardo Benavides González y Andrés Eduardo Fernández Osorio</i> | 479 |
| Ataques y desafíos a la seguridad cibernética | |
| <i>Federico Alberto Mejía Torres, Eduardo Andrés Large Molano y Liliana del Pilar Zambrano</i> | 509 |
| Delincuencia organizada transnacional y sus ramificaciones en Colombia | |
| <i>Jenny Astrid Camelo Zamudio y María Johanna Alarcón Moreno</i> | 539 |
| Migración irregular en Colombia, un país de tránsito, pendularidad y destino | |
| <i>Juan Carlos Fajardo y Ronal Rodríguez Durán</i> | 581 |
| Colombia en el escenario del problema mundial de las drogas ilícitas | |
| <i>Walther Adrián Giraldo Jiménez y Ruddy Smith Arias Rodríguez</i> | 605 |
| El terrorismo como amenaza en los ámbitos global y nacional | |
| <i>Jaime Alfonso Lasprilla Villamizar</i> | 643 |
| Tráfico ilícito de armas en Colombia y sus ramificaciones | |
| <i>Carlos Alberto Ardila Castro</i> | 685 |
| Trata de personas tanto a nivel nacional como internacional | |
| <i>Andrés Macías Tolosa</i> | 709 |
| Sección IV. Desafíos a la seguridad multidimensional de Colombia | 731 |
| Protección de las infraestructuras críticas | |
| <i>Mikel Iñaki Ibarra Fernández</i> | 733 |
| La seguridad multidimensional en el contexto del poder naval y la seguridad marítima integral en Colombia | |
| <i>Norman Iván Cabrera Martínez</i> | 755 |
| Economía y seguridad nacional: convergencia de incertidumbres | |
| <i>German Sahid-Garnica</i> | 783 |
| Seguridad energética nacional | |
| <i>Mauricio Gómez Machado</i> | 827 |
| Desafíos para la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre en Colombia | |
| <i>Guillermo León León y Paula Lorena Mogollón Buitrago</i> | 895 |
| Sobre los editores y autores | 931 |

Presentación

La Fundación Konrad Adenauer (KAS) es una fundación política alemana allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU). A través de sus 111 oficinas y proyectos en más de 120 países del mundo, la KAS contribuye, con el apoyo de sus socios, a fomentar la democracia, el Estado de derecho, la economía social de mercado y el desarrollo sostenible.

Además de estos objetivos, desde su llegada a Colombia en la década de los sesenta, la KAS ha buscado generar aportes para el diálogo y el análisis de temas de interés nacional, entre ellos la política exterior y de seguridad. En este sentido, promover un sistema multilateral democrático y la cooperación con socios estratégicos para fortalecer la seguridad es parte fundamental de nuestra misión, pues sin seguridad no son posibles la democracia ni el desarrollo.

Más aún, durante los últimos cinco años desarrollamos proyectos sobre seguridad y defensa en alianza con la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE), una respetada institución que forma a los oficiales de todas las Fuerzas Militares de Colombia y a funcionarios de alto nivel del Gobierno nacional y de la sociedad colombiana, y con la que también compartimos el trabajo por la democracia y la construcción de paz.

Precisamente la publicación que aquí presentamos es el producto de la cooperación entre la KAS y la ESDEGUE durante 2021, la cual analiza las amenazas y los desafíos que enfrenta el país en materia de seguridad multidimensional y que deben gestionarse mediante el poder nacional.

Con este objetivo en mente, por segundo año consecutivo convocamos a un grupo selecto de generales y coroneles (activos y de la reserva) de todas las Fuerzas Militares y de académicos de varias universidades para analizar estas temáticas en el marco del Curso de Altos Estudios Militares (CAEM) y del Curso Integral de Defensa Nacional (CIDENAL) de la ESDEGUE.

Colombia, durante las dos primeras décadas del nuevo milenio, ha alcanzado logros significativos en seguridad; no obstante, las dinámicas de las amenazas

y su continua transformación ponen a prueba las capacidades del Estado colombiano y proponen nuevos desafíos a la institucionalidad. Consecuentes con esta responsabilidad, el Estado colombiano desarrolla estrategias innovadoras para enfrentar los retos a la seguridad: el crimen organizado, la delincuencia, el narcotráfico, las complejas amenazas externas —como la intención de afectar la integridad territorial— y la inestabilidad política en países vecinos, así como otros tipos de amenazas que muchas veces se relacionan entre sí, afectando la estabilidad y seguridad en sus diversas dimensiones. Estos y otros asuntos son analizados a lo largo de los veintiséis artículos que componen esta publicación.

Obviamente, existen muchos temas más por abordar que quedan por fuera del propósito y alcance de esta obra. Y seguramente con los cambios que se avecinan en el desarrollo de la política nacional como consecuencia de un año electoral, se abrirán más perspectivas de análisis. Sin embargo, esperamos que los lectores, académicos y tomadores de decisión encuentren en este libro un instrumento útil, con aportes significativos al debate sobre el poder nacional y su importancia para la seguridad multidimensional de Colombia.

Finalmente, agradecemos a la Escuela Superior de Guerra, bajo la dirección del mayor general Luis Mauricio Ospina Gutiérrez, por ser un aliado estratégico en la materialización de este proyecto. Asimismo, a los autores y a todo el equipo de trabajo por sus valiosos aportes para la realización de esta publicación.

De manera especial, al brigadier general Fabricio Cabrera Ortiz, jefe del Programa “Curso de Altos Estudios Militares y Curso Integral de Defensa Nacional” en la ESDEGUE, y al doctor Eduardo Pastrana Buelvas, profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana, nuestro más sincero reconocimiento por su liderazgo, compromiso y excelente acompañamiento en la implementación de esta iniciativa.

Stefan Reith

Representante

Fundación Konrad Adenauer en Colombia

Presentación

La Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto es una institución de educación superior perteneciente al Comando General de las Fuerzas Militares que desde hace 113 años se especializa en temas de estrategia, seguridad y defensa nacional. Tiene como propósito principal el formar y capacitar a los oficiales superiores de grado mayor y capitán de corbeta —Curso de Estado Mayor (CEM)—, al igual que a los futuros generales y almirantes —Curso de Altos Estudios Militares (CAEM)— de las Fuerzas Militares de Colombia.

Además de la formación de sus oficiales superiores, otro de sus principales objetivos lo constituye el fortalecimiento del pensamiento estratégico de la nación colombiana. Es por ello que formaliza alianzas con instituciones como la Konrad Adenauer Stiftung (KAS), con la finalidad de fortalecer y preservar los valores democráticos, conquistar la paz y profundizar los conocimientos de la estrategia y de las temáticas relacionadas con la seguridad y defensa nacional.

Por lo anterior se constituye en un orgullo para la institución presentar, en conjunto con la KAS, el segundo proyecto académico en el cual se fusionan el pensamiento de reconocidos académicos y estudiantes del Curso de Altos Estudios Militares y del Curso Integral de Defensa Nacional, al igual que el de generales y almirantes de la reserva. Consideramos que este libro tiene un valor singular puesto que desentraña para la sociedad colombiana las amenazas a la seguridad nacional desde una óptica multidimensional, abarcando tanto las tradicionales como aquellas que tienen connotaciones políticas, económicas, sociales y del medio ambiente, entre otras.

Todos los textos del libro incluyen como ingrediente esencial un catálogo de los riesgos y las amenazas que orientan la planificación estratégica en orden de proteger los intereses nacionales. Hay que tener en cuenta que las *amenazas* son todas las circunstancias o los agentes hostiles que ponen en peligro la seguridad o la estabilidad de Colombia, y los *riesgos* son todas las contingencias o probabilidades de que una amenaza se materialice produciendo un daño. Por esto, comprender las amenazas desde la óptica multidimensional permite, por ejemplo,

ponderar la severidad del costo humano y económico del covid-19 debido a que causará un retraso significativo del progreso que la humanidad venía adelantando en relación con la reducción de la pobreza y la desigualdad social. También permite evaluar cómo en Colombia, al igual que en otros países, el sagrado y constitucional derecho a la protesta social ha sido vandalizado por algunos actores mediante el empleo de la violencia, demostrando con esto el debilitamiento de la cohesión social. Así mismo, la pérdida de puestos de trabajo, una brecha digital en ascenso, las interacciones sociales interrumpidas y los cambios abruptos en los mercados podrían generar consecuencias nefastas y una pérdida de oportunidades para gran parte de la población nacional. Las bifurcaciones en la forma del malestar social, la fragmentación política y las tensiones geopolíticas determinarán en el mediano plazo la efectividad de las respuestas estatales a las amenazas claves de la presente década; esto es: los ciberataques, las armas de destrucción masiva y, más notablemente, el cambio climático.

Las crecientes divisiones sociales, económicas e industriales, así como sus interconexiones y sus implicaciones en la capacidad del Estado colombiano para anticiparse a que los riesgos se concreten en amenazas, requieren cohesión de la sociedad, al igual que el apoyo de la cooperación internacional. Tan importante como la determinación de los riesgos y amenazas será la evaluación de cada uno de ellos para los conductores políticos, con el objeto de priorizar políticas públicas que protejan el bien común de los colombianos.

De manera especial mi gratitud con Stefan Reith, representante de la KAS en Colombia, al doctor Eduardo Pastrana Buelvas, profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana, y al brigadier general (R) Fabricio Cabrera Ortiz, por su invaluable apoyo y liderazgo estratégico en la producción de este segundo libro que hace parte de esta colección, la cual pretende ofrecer nuevas perspectivas que contribuyan al fortalecimiento de la Estrategia de Seguridad Nacional.

Mayor general Luis Mauricio Ospina Gutiérrez

Director

Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto

Prólogo

Colombia, durante las dos primeras décadas del nuevo milenio, ha alcanzado significativos logros en seguridad. No obstante, las dinámicas de las amenazas producto de su continua transformación demuestran sus capacidades para adaptarse y proponer nuevos retos y desafíos a la institucionalidad. Cada vez las amenazas son más complejas y dinámicas, en un mundo más globalizado e interconectado, de tal forma que se evidencia un mayor número de actores y factores, tanto internacionales como nacionales, que tienen injerencia en los procesos de seguridad.

Así pues, se hace necesario un mayor compromiso institucional y de los distintos actores intervinientes en los procesos de seguridad. Consecuentes con esta responsabilidad, el Estado colombiano desarrolla estrategias diferenciadoras y no adaptativas a la hora de enfrentar la criminalidad, las complejas amenazas externas —como la intención de afectar la integridad territorial— y la inestabilidad política en países vecinos, así como también otros tipos de amenazas que muchas veces se relacionan entre sí, ya que afectan la estabilidad y seguridad en sus diversas dimensiones.

Las amenazas deben ser concebidas como la manifestación diáfana de la intención de poner en peligro los intereses de un Estado por parte de un agente hostil; por esto, al clasificar las amenazas dentro de cada uno de los tipos de seguridad que convoca nuestro modelo de seguridad multidimensional, estamos solamente expresando cuál de ellas llevará la principal responsabilidad para contenerlas y neutralizarlas. Esto no quiere decir que desde cualquier otra línea no se puedan establecer acciones tendientes a disminuir su impacto, involucrando de esta manera a diversos estamentos del Estado.

Empero, los hechos y, específicamente, las nuevas dinámicas que encierran las amenazas hacen más evidente la necesidad de desplegar un modelo robusto y sostenido desde la seguridad multidimensional, que afronte con herramientas más idóneas las causas y consecuencias de tales problemas. Por esto, la presente obra busca caracterizar, precisar, desarrollar y presentar estudios y análisis

articulados a las variables que componen la seguridad multidimensional, la defensa nacional, la seguridad democrática, la seguridad humana y la seguridad cooperativa.

En ese sentido, es claro que las Fuerzas Armadas y, específicamente, las Fuerzas Militares han jugado un rol importante tanto para afrontar en la práctica estas nuevas amenazas más complejas, como para avanzar en el desarrollo doctrinal que permita fortalecer el recurso humano y mejorar los diseños institucionales y las prácticas operativas. Todo ello ciertamente impacta de forma positiva ante la comunidad internacional, como en la determinación de los intereses nacionales y la confrontación de los principales retos del país.

En ese contexto, tanto para los editores, como para la Konrad Adenauer Stiftung y para la Escuela Superior de Guerra, es un placer presentar este libro colectivo, resultado de un trabajo intersubjetivo y complementario de investigación en conjunto entre oficiales activos y de la reserva de las Fuerzas Militares (FF. MM.) de Colombia, y de académicos de distintas universidades y centros de investigación en el país.

Por un lado, los oficiales activos y de la reserva de las FF. MM. realizaron sus investigaciones y la producción de sus textos en el marco del Curso de Altos Estudios Militares n.º 62 (CAEM) y del Curso Integral de Defensa Nacional n.º 48 (CIDENAL) de la Escuela Superior de Guerra. Por el otro, los académicos efectuaron sus contribuciones haciendo uso de marcos interpretativos o teóricos, en aras de producir insumos y textos académicos relevantes para la interpretación contextual y prospectiva sobre algunas variables y relaciones de la seguridad multidimensional en Colombia y sus retos.

De esta forma, confluyen dos visiones o perspectivas de gran trascendencia para promover un conocimiento complejo, sólido, riguroso y complementario sobre cada objeto de estudio determinado. Por lo tanto, la presente obra pretende abordar y desarrollar el enfoque de la seguridad multidimensional en todas sus aristas y variables en cuatro sesiones estructuradas, que se publican en dos volúmenes, de forma consistente con el enfoque.

En esa línea, el libro abre la primera sesión con un marco teórico presentado por el profesor Eduardo Pastrana Buelvas, el brigadier general (R) Fabricio Cabrera Ortiz y el profesor Diego Vera Piñeros, quienes contribuyen con un marco de interpretación que parte de la determinación de conceptos y principales discusiones teóricas acerca de la seguridad en relación con las transformaciones del sistema internacional. Todo ello, con el propósito de generar insumos teóricos y conceptuales que permitan comprender las complejidades de las transformaciones de las amenazas a la seguridad y los casos que se presentan y desarrollan a lo largo de la obra.

La segunda sesión está compuesta por dos capítulos y se ha intitulado “Poder nacional en Colombia”. El primer capítulo es trabajado por el profesor Diego Vera, por la politóloga Paula Prieto y por la internacionalista y comunicadora Daniela Garzón, quienes presentan un análisis sobre el poder de Colombia en el marco de las capacidades materiales e ideacionales frente a las amenazas a la seguridad multidimensional. Seguidamente, el segundo capítulo es elaborado por el profesor Andrés Mauricio Valdivieso Collazos y las internacionalistas Sofía Correa Merchán y Valentina Martínez, en el que trabajan cuál ha sido la relación entre la construcción del Estado y la variable de seguridad, aterrizando al caso colombiano, donde las FF. AA. han sido claves para el sostenimiento del Estado y el ejercicio democrático.

Por su parte, la tercera sesión de la obra, “Las amenazas a la seguridad multidimensional de Colombia”, abre con un capítulo elaborado por el mayor general Luis Mauricio Ospina Gutiérrez y el brigadier general (R) Fabricio Cabrera Ortiz, en el que estructuran una base conceptual que permita comprender las características intervinientes en las amenazas y los desafíos de la seguridad multidimensional para Colombia. Por tanto, los autores desarrollan el tema teniendo como base que las amenazas a los intereses nacionales son la justificación para realizar el planteamiento estratégico de la nación, que se materializa en la seguridad estratégica nacional, lo que, en consecuencia, exigiría una perspectiva de seguridad multidimensional.

Asimismo, la tercera sesión de la obra desglosa las principales variables instituidas para la seguridad multidimensional, a saber: seguridad nacional, seguridad democrática, seguridad humana y seguridad cooperativa. Cada variable es desarrollada y presenta en sus respectivos estudios de caso. En tal contexto, sobre la defensa nacional, el mayor general (R) Jorge Alberto Segura Manonegra presenta un análisis que caracteriza e interpreta de forma prospectiva los retos y las posibles alternativas de política para afrontar los problemas de defensa tanto externos como internos.

Posteriormente, el eje de la seguridad democrática está compuesto por cinco capítulos. El primero es presentado por el profesor Edwin Murillo Amaris, quien elabora un trabajo sobre cómo la variable y el problema de la corrupción afecta la seguridad del Estado colombiano. Es decir, cuál es la injerencia de la corrupción frente a la capacidad de respuesta del Estado y de sus instituciones a las nuevas amenazas a su seguridad. Enseguida se encuentra el capítulo elaborado por el brigadier general Óscar Eduardo Vera Peláez, quien aborda el estudio del complejo problema de los grupos armados organizados (GAO) y los grupos delictivos organizados en Colombia, así como sus transformaciones. Allí, el autor pretende caracterizar las causas más importantes que han permitido la emergencia de los grupos armados organizados y los grupos delictivos organizados, así como las principales implicaciones para la seguridad del Estado.

El tercer capítulo es desarrollado por la profesora Louise Anne Lowe, quien aborda el problema de la extracción ilícita de minerales en Colombia y proyecta su relación con las posibles amenazas para la seguridad y defensa nacional. Seguidamente, el cuarto capítulo es presentado por los profesores Yamit Gabriel Lozano y Diego Dávila Benavides, quienes trabajan el lavado de activos en Colombia. Para ello, parten en perspectiva de la gobernanza con el propósito de identificar las responsabilidades y los compromisos de todos los actores intervinientes en el problema del lavado, además de concebir el impacto desde el modelo de seguridad multidimensional para confrontar el problema.

El quinto y último capítulo del eje de seguridad democrática es elaborado por el brigadier general Milton Orlando Vargas Mariño y por la profesora Alejandra Cerón R., en el que abordan los problemas de la pobreza extrema y la exclusión social en Colombia. Para ello, determinan algunos elementos centrales de la discusión académica en torno a la definición de la pobreza y la exclusión social, y de cómo ha sido la evolución de esta problemática en Colombia.

El siguiente eje, sobre la seguridad humana, está compuesto por tres capítulos. El primero es desarrollado por los brigadieres generales Adolfo Enrique Hernández Ruiz y Ricardo Heriberto Roque Salcedo, quienes analizan las amenazas y los riesgos sobre la seguridad humana. Aquí se privilegia el análisis sobre los desastres naturales y de origen humano, y los que guardan estrecha relación con la intervención del hombre.

El segundo capítulo del eje es una contribución del brigadier general William Fernando Prieto Ruiz, quien presenta su análisis sobre el deterioro del medio ambiente en Colombia, así como los procesos de mitigación y protección, desde los compromisos institucionales que ha adquirido el Estado. El tercer capítulo es desarrollado por el brigadier general Fredy Fernando Gómez Gamba, el profesor Guillermo Enrique Gómez París y la estudiante del CIDENAL Diana Victoria Uejbe Cediel, en el que abordan un análisis sobre las capacidades institucionales de Colombia de cara a las epidemias, las pandemias y otras enfermedades de gran afectación.

El último eje de la seguridad cooperativa está compuesto por ocho capítulos. El primero es elaborado por el brigadier general Eliot Gerardo Benavides González y el teniente coronel Andrés Eduardo Fernández Osorio, quienes trabajaron sobre el acceso, la posesión y el uso de armas de destrucción masiva y las implicaciones para Colombia. De allí que los autores terminan abordando los riesgos y las amenazas que le representan para Colombia que potencias extrarregionales utilicen el espacio aéreo o el mar territorial como tránsito para la movilización de armas de destrucción masivas.

El segundo capítulo es desarrollado por el brigadier general Federico Mejía y los estudiantes del CIDENAL Eduardo Andrés Large Molano y Liliana del Pilar

Zambrano, en donde abordan los desafíos contra la seguridad multidimensional en el plano de la seguridad cibernética. En esa línea, los autores parten de un detallado seguimiento al delito y sus principales características en el marco de las dinámicas de la delincuencia transnacional y del crimen organizado. A continuación, el tercer capítulo es escrito por las profesoras Jenny Astrid Camelo Zamudio y María Johanna Alarcón Moreno, en el que abordan el complejo problema de la delincuencia organizada transnacional y sus ramificaciones en Colombia.

El cuarto capítulo del eje es presentado por el brigadier general Juan Carlos Fajardo y el profesor Ronald Rodríguez Durán, en el que analizan los principales fenómenos migratorios que enfrenta Colombia en la actualidad. Para ello, inician por el proceso venezolano, sus características y complejidades, con el propósito de interpretar cómo el Estado colombiano ha afrontado tales tránsitos y flujos migratorios. El quinto capítulo es elaborado por los brigadieres generales Walther Adrián Giraldo Jiménez y Ruddy Smith Arias Rodríguez, quienes abordan el problema mundial de las drogas ilícitas desde la perspectiva de la seguridad multidimensional y las implicaciones de tal enfoque para el Estado colombiano.

Seguidamente, el sexto capítulo es desarrollado por el general (R) Jaime Alfonso Lasprilla Villamizar, quien aborda las estrategias de lucha de los Estados en contra del terrorismo como amenaza en los ámbitos global y nacional. El séptimo capítulo es presentado por el teniente coronel (R) Carlos Ardila Castro, en el que trabaja un estudio sobre los procesos, los actores y las dinámicas del tráfico ilícito de armas en Colombia y sus ramificaciones. El octavo y último capítulo es desarrollado por el profesor Andrés Macías Tolosa, en donde realiza un análisis sobre trata de personas a nivel nacional e internacional.

Posteriormente, la cuarta y última sesión de la obra, “Desafíos a la seguridad multidimensional en Colombia”, está conformada por cinco capítulos. El primero es presentado por el profesor Mikel Iñaki Ibarra Fernández, quien aborda las capacidades del Estado para proteger el sector de las infraestructuras críticas en Colombia y su relación cardinal como recursos claves para los fines estatales. El segundo capítulo es elaborado por el contralmirante Norman Iván Cabrera Martínez, en el que se presenta un análisis de los riesgos y las amenazas que se manifiestan en los puertos y las zonas costeras. El autor proyecta los desafíos de la seguridad marítima integral en Colombia. El tercer capítulo del eje es trabajado por el profesor German Sahid-Garnica, quien analiza el impacto de la pandemia en Colombia relacionando las variables de seguridad y economía.

El cuarto capítulo es elaborado por el estudiante del CIDENAL Mauricio Gómez Machado, quien trabaja y analiza cómo la seguridad energética de un Estado es un aspecto clave y necesario para garantizar el suministro de energía que una nación requiere para su crecimiento y para lograr sus metas estatales.

Finalmente, el último capítulo es desarrollado por el general (R) Guillermo León León y Paula Lorena Mogollón Buitrago, en donde interpretan las capacidades y analizan de forma prospectiva los desafíos para la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre en Colombia.

Así pues, este libro es una propuesta de reflexión, análisis, evaluación y discusión sobre el poder nacional, las amenazas y los desafíos contra la seguridad multidimensional de Colombia, y el rol de las FF. MM. de cara a los retos contemporáneos derivados de las nuevas amenazas. Por lo tanto, desde una perspectiva interdisciplinaria y multidisciplinaria, los autores presentan sus análisis con el principal objetivo de contribuir de forma prospectiva al entendimiento de los posibles escenarios en el marco de los complejos procesos y las tendencias globales y regionales. Para los editores y para las instituciones auspiciadoras es muy satisfactorio lograr integrar dos perspectivas o dos visiones desde distintos roles (académicos y oficiales de las FF. MM. activos y de la reserva).

Finalmente, es menester decir que resulta gratificante para los editores poder contar con la participación y contribución de cada uno de los autores, a quienes extendemos un gran agradecimiento por aceptar el desafío de proponer análisis y reflexiones para estos complicados y difíciles temas que demarcan la agenda política colombiana y global.

Eduardo Pastrana Buelvas

Stefan Reith

Fabrizio Cabrera Ortiz

Editores

Sección I

Marco teórico



Seguridad multidimensional, poder nacional y nuevas amenazas de cara a un orden internacional en transición

Eduardo Pastrana Buelvas*, Fabricio Cabrera Ortiz** y Diego Vera Piñeros***

En este capítulo presentamos varios conceptos, teorías y discusiones acerca de la seguridad en relación con las transformaciones de los enfoques y paradigmas, y de las características del sistema internacional, con el fin de situar a los lectores de esta obra en una base cognitiva fundamental para comprender mejor los casos de estudio que desarrollarán los diversos autores. En primer lugar, se relacionan el cambio en el debate sobre la seguridad nacional con algunos presupuestos de las teorías de las relaciones internacionales, los cambios de los Estados-nación y las distintas generaciones de las guerras según su naturaleza. En segundo lugar, se discute el concepto del poder nacional y sus transformaciones en relación con diversas maneras y dimensiones para entender el poder del Estado, incluyendo una breve exposición de la categoría de potencias según jerarquía y características

* Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la PUJ. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig (Alemania). Asesor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS). Miembro del Comité Académico de Honor de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Correos electrónicos: efastranab@gmail.com y epastrana@javeriana.edu.co.

** Brigadier general de la reserva del Ejército Nacional, profesional en Ciencias Militares, especialista en Relaciones Internacionales y Administración de Recursos Militares. Magister en Estudios Políticos y en Seguridad y Defensa Nacionales. Doctorando en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de España. Correo electrónico: facaor@gmail.com.

*** Profesor asistente de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del GRIALI. Politólogo de la PUJ y magister en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá). Correo electrónico: verad@javeriana.edu.co.

generales. Finalmente, se expone el cambio del concepto de amenaza a la seguridad a la luz de los cambios en curso del sistema internacional en lo corrido del siglo XXI, incluyendo potencialidades y obstáculos para la cooperación interestatal en materia de seguridad y defensa.

La seguridad nacional y el paradigma realista de las relaciones internacionales

Los debates sobre seguridad se pueden comprender a través de las tradiciones de pensamiento de la teoría política y los enfoques de la disciplina de las relaciones internacionales. En este contexto, el vértice que domina la discusión política y académica de la seguridad nacional es la versión realista, debido a que históricamente ha sido el enfoque prevaleciente y sobre el cual se generan las discusiones y reflexiones académicas. Una de las principales contribuciones, como lo señalan Sánchez David y Rodríguez Morales (2006), se presupuesta desde la óptica de la disciplina de las relaciones internacionales, como ya se había señalado, y es en los últimos años que fue posible adelantar un estudio sobre la seguridad en el marco de “los paradigmas realistas, por un lado, y el liberal y el de la teoría crítica, por el otro” (p. 124). Anterior a este debate y específicamente durante la primera mitad del siglo XX, las discusiones sobre seguridad se circunscribían exclusivamente a las teorías de las escuelas de pensamiento del idealismo y realismo, las cuales plantearon un profundo debate relacionado con la seguridad nacional que tomó fuerza inmediatamente finaliza la Primera Guerra Mundial (García Picazo, 2006).

Para los idealistas, las alianzas constituyeron la forma predominante de seguridad regional dando lugar a la denominada *defensa colectiva*, con la que un grupo de países de similar ideología se enfrentaban a una amenaza militar común. La protección entre sí consideraba que un ataque a cualquiera de ellos era un ataque a todos los demás. Esta visión tenía como propósito evitar la guerra a toda costa mediante la consecución de unas relaciones armoniosas y de unas normas internacionales de conducta en el marco del derecho internacional y gestionadas por la Liga de las Naciones (Laborie Iglesias, 2011). Sin embargo, el idealismo quedó sin argumentos empíricos posteriormente al desarrollo de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra Fría, tras el predominio y la expansión de los argumentos del campo militar.

Contrario a lo presupuestado por la fallida Sociedad de Naciones, la creación de las Naciones Unidas aventajó la conciencia de la seguridad nacional al incluir en su breviario otros temas diferenciales a los militares. En este orden de ideas, se puede observar el artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas (1945), el cual establece que:

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Con base en lo anterior, la ONU creó instituciones especializadas con el propósito de promover esta iniciativa, en la que el individuo se convierte en el eje de atención. Esta nueva mirada propia del pensamiento político liberal se materializa en el concepto de seguridad colectiva, renunciando a la violencia como mecanismo para guarnecer los intereses nacionales, salvo en caso de defensa propia. No obstante, influido por el enfrentamiento bipolar de la segunda mitad del siglo XX, el sistema de seguridad colectiva de la ONU mostró sus limitaciones y debilidades.

Por otro lado, en el paradigma realista, se puede evocar históricamente desde autores clásicos tales como: Sun Tzu, Tucídides, Maquiavelo y Hobbes; no obstante, el término *realista* como tal tuvo su estreno en el análisis de las relaciones internacionales pocos días antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial, en el momento en el que el profesor Edward Hallett Carr de la Universidad de Aberystwyth dividió a los estudiosos de la disciplina de la política internacional en las escuelas realista y utópicos. El profesor Carr apuntaba a que la corriente realista describiría la realidad tal como es, sin pensar en cómo debería ser, al igual que sin detenerse en valoraciones morales (Jordán, 2013). Es así como al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el realismo tomó como enfoque su prevalencia, siendo su máximo representante Hans Morgenthau, del que se destaca su libro *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, publicado en el 1948. Morgenthau, a través de su teoría denominada posteriormente *realismo clásico*, propone un modelo de seguridad mediante una agenda enfocada en el análisis del interés de los Estados, manifestado en términos de poder. Por tanto, es la comprensión del objeto y el sujeto de la seguridad —en otras palabras, el beneficiario de la seguridad y la organización encargada de asegurar—, así como también del grado de cesión de soberanía que conlleva este modelo, que debe ser formulada en función de su concepto del poder nacional (Jordán, 2013).

Es oportuno indicar igualmente que los estudios del enfoque de la teoría realista han encontrado diversas interpretaciones, como se mencionaran a continuación. En 1979, el norteamericano Kenneth N. Waltz, es su libro *Theory of International*

Politics, da inicio a la corriente comúnmente conocida como neorrealismo o realismo estructural. El realismo defensivo, como nueva estructura derivada de la escuela del neorrealismo, se fundamenta en la perspectiva sistémica de Waltz (Jordán, 2013). Así mismo encontramos el realismo ofensivo, cuyo autor de referencia es Jhon Mearsheimer, que con su obra *The Tragedy of Great Power Politics* enmarca también el realismo estructural (Jordán, 2013). Finalmente está el realismo neoclásico, que no es una teoría única, sino que comprende diversas teorías agrupadas bajo este título (Jordán, 2013). Las anteriores corrientes realistas tienen marcadas diferencias en cuanto a su estudio de la política internacional, que están basada en las denominadas por Kenneth Waltz *tres imágenes de las relaciones internacionales*: “el nivel del individuo (las élites que influyen en la acción exterior), el del Estado (como estructura agregada que transmite el ansia de poder a la esfera internacional) y el sistema internacional” (p. 19), cuya principal característica es la anarquía y la no existencia de una autoridad global.

Pese a existir estas diferencias, las teorías comparten cuatro dimensiones básicas. La primera es la importancia del grupo, pues, desde la Antigüedad, los seres humanos se han organizado y asociado para alcanzar sus intereses y sobrevivir frente a las circunstancias en el orden doméstico al igual que en el internacional, donde las tensiones surgidas por la cohesión social de determinados grupos generan conflictos con sus homólogos. En la actualidad esta asociación humana se referencia en el Estado. La segunda es el egoísmo, característico por excelencia de la raza humana, que conlleva su presencia en las actuaciones políticas tanto a nivel individual como grupal en cuanto a la persecución de los intereses se refiere. Un tercer componente lo constituye la anarquía, presente al no existir un control en el escenario mundial representado en una autoridad y sumado al egoísmo característico de los actores colectivos para alcanzar sus intereses en el ámbito internacional, por lo cual se presentan dinámicas que suscitan la autoprotección. Por último, se halla el afán de poder, que es la sumatoria de la prevalencia grupal, más el egoísmo y la anarquía, lo que hace que las relaciones internacionales estén signadas por la búsqueda de poder y seguridad (Jordán, 2013).

En este orden de ideas, el modelo de seguridad propuesto por Hans Morgenthau está construido por la salvaguarda del poder en relación con los intereses nacionales y a su noción restringida de la soberanía. Su contexto histórico se suscita en la Guerra Fría y actualmente, con algunas variaciones, sigue teniendo vigencia. Su modelo de seguridad nacional ha tenido y mantiene una relevancia en las discusiones políticas y académicas. Empero, nuevos enfoques dentro del marco del realismo ofertan nuevas propuestas que pueden complementarlo o adaptarlo a las circunstancias actuales de las relaciones internacionales, así como también a las particularidades de cada Estado.

La adaptación del modelo realista a la seguridad multidimensional

Hasta el anterior aparte, se ha realizado una breve revisión de los planteamientos generales que describen el modelo de seguridad nacional en el marco de la teoría realista de las relaciones internacionales y la vigencia de esta en el mundo contemporáneo. Aun así, y en el intento por encontrar un paradigma que comporte elementos conceptuales que permitan comprender el concepto de seguridad multidimensional, es necesario acudir al estudio exhaustivo realizado por los profesores Sánchez David y Rodríguez Morales (2006), el cual identifica las cinco tendencias más importantes que conllevan complementar el modelo de Morgenthau:

(1) la identificación de la riqueza como un factor tan importante como el poder en la edificación de la seguridad nacional; (2) la inclusión del modelo de seguridad nacional en un mundo altamente interdependiente a través del esquema de la estructura del sistema internacional; (3) la conjunción de las premisas realistas con modelos colaborativos de seguridad, aparte del tradicional esquema del equilibrio de poder; (4) la adaptación de la seguridad nacional a las realidades sociopolíticas de los países del tercer mundo; y (5) la comprensión de la seguridad nacional en el marco de varios sectores, aparte del militar, como el político, el económico, el ambiental y el societal (p. 141).

De las anteriores tendencias, se hará énfasis en las dos últimas por considerarlas de especial interés para conceptualizar la situación particular de Colombia y de la seguridad multidimensional. En primer término y en relación con Colombia, es preciso reconocer que el modelo de seguridad nacional de Morgenthau está diseñado para las grandes potencias, y por lo tanto, las condiciones sociales y políticas propias de los otros países del tercer mundo no fueron tenidas en cuenta a la hora de su concepción. Por consiguiente, el aporte teórico de Mohammed Ayoob (1983) enfatiza que este modelo de seguridad se constituyó partiendo de la premisa de que los Estados no tenían enemigos en el interior de su estructura; por lo tanto, su soberanía en el ámbito doméstico no estaba en duda. Igualmente, la falta de capacidades militares de disuasión (nucleares) y de orden económico se constituían en otras variables, que con la posibilidad de amenazas transnacionales y junto a la ausencia de amenazas interestatales hacían necesario readaptar el modelo a su política interior y exterior. También precisaba que las dinámicas propias del ámbito doméstico —tales como la debilidad estructural del Estado, la escasa legitimidad de los regímenes políticos y la precariedad del desarrollo económico, social, institucional y cultural— hacían que el enfoque de seguridad nacional se proyectara no solo buscando la integridad territorial y la defensa de la soberanía, sino pretendiendo fortalecer las instituciones del Estado

así como también el tejido social, desplazando de esta manera el tradicional nivel de análisis y de planeamiento nacional (Ayoob, 1983).

Por otra parte, y en relación con la seguridad multidimensional, Barry Buzan (1991a), al inicio de la década de los noventa, construye cinco nociones de seguridad en el contexto del paradigma realista: la seguridad militar, que representa la capacidad en armas del Estado para su defensa; la seguridad política, cuyo interés consiste en mantener libre de presiones y estable el orden organizacional y el sistema de gobierno del Estado; la seguridad económica, que tiene como finalidad garantizar los recursos financieros que aseguran la libertad de acción para alcanzar el bienestar y asegurar el poder nacional; la seguridad societal, comprendida como la destreza de las sociedades para integrar su lenguaje, su cultura, sus tradiciones y sus aspiraciones nacionales en una identidad nacional que conlleve la búsqueda del bien común; y finalmente, la seguridad ambiental, como el mecanismo para afianzar la estabilidad de la biosfera y así asegurar el espacio en el que se desarrolla la vida.

La anterior propuesta permite inferir y refuerza el planteamiento relacionado con el cual la seguridad nacional no es una responsabilidad exclusiva del ámbito militar, y sugiere la integración de otros conceptos que permitan establecer un modelo integral, holístico, que abarque varias dimensiones, para contrarrestar el mundo subsiguiente de la pos-Guerra Fría, signado por el creciente apogeo de los conflictos armados internos, el auge de los actores no estatales, el fin del monopolio estatal de la administración de la fuerza, la economización de las relaciones internacionales y el surgimiento de nuevas amenazas.

En esta misma línea se encuentra Baldwin (2021) en su escrito *The Concept of Security*, en el que señala que la seguridad multidimensional, al igual que el estudio de la seguridad en niveles distintos al Estado-nación, no son descubrimientos nuevos. Uno de los principales argumentos de su escrito se basa en lo indicado por Wolfers (1952), quien argumentaba que la seguridad se especifica con respecto a los valores a proteger, de qué tipo de amenazas, con qué capacidades y el costo que ello representaría. De igual modo, Wolfers reconoció que la seguridad también podría discutirse en niveles superiores o inferiores distintos al Estado-nación, a pesar de que su planteamiento en su artículo *National Security as an Ambiguous Symbol* se centró en la seguridad nacional (Baldwin, 1997). En definitiva, la mayoría de las nuevas ideas sobre seguridad pueden adaptarse al marco conceptual dilucidado por Wolfers, al igual que las herramientas estructurales básicas para repensarla, puesto que han estado disponibles al menos desde la publicación de su artículo en 1952 (Baldwin, 1997).

Como argumento final, es trascendente revisar el análisis del artículo *Redefining Security*, escrito por Richard H. Ullman en 1983, cuyo objeto pretende hacer una reflexión que parte del supuesto de que, al definir la seguridad nacional

exclusivamente en términos militares, irradia una imagen profundamente distorsionada y errónea de la realidad.

Esa falsa imagen es doblemente engañosa y, por tanto, doblemente peligrosa. Primero, hace que los Estados se concentren en las amenazas militares e ignoren otros peligros, quizás incluso más dañinos. Por tanto, reduce su seguridad total. Y, en segundo lugar, contribuye a una militarización generalizada de las relaciones internacionales que, a la larga, solo puede aumentar la inseguridad mundial (p. 129).

La naturaleza de la guerra y el Estado-nación

Estudiar la naturaleza de la guerra agrega interesantes elementos conceptuales que pueden coadyuvar al entendimiento de la evolución del concepto de seguridad. En este propósito, el artículo *The Changing Face of War* (Lind et al., 1989) es un análisis disruptivo de hace poco más de treinta años del fenómeno de la guerra, que fue realizado por un grupo de oficiales de las Fuerzas Armadas estadounidenses en cabeza del coronel Lind, el que muy seguramente aportara valiosas consideraciones. Este estudio se caracteriza por examinar minuciosamente cuatro grandes momentos de la guerra a lo largo de la historia, a los que han denominado generaciones, cuya principal característica es enmarcada como saltos cualitativos más no revolucionarios. Los autores solamente plantean el estudio de las guerras de la era moderna y para ello establecen una periodización que inicia desde la Paz de Westfalia de 1648, al término de la guerra de los Treinta Años, considerado por Lind el hito que marca el inicio de la guerra moderna, al igual que la génesis del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado. El periodo de análisis se extiende hasta 1989, año de publicación de su artículo, en el que Lind y sus coautores delimitan el inicio del paradigma de la guerra de cuarta generación que será explicado más adelante.

A continuación, y en aras de contextualizar el debate, es necesario referirnos a algunas de las múltiples características de las generaciones de la guerra planteadas por Lind, así como también establecer los espacios temporales en que estas se dieron. Las *guerras de primera generación (G1G)* se desarrollaron desde 1648 hasta el año de 1860, y dentro de sus principales peculiaridades tenemos que: los ejércitos se distribuyen en el campo de combate por intermedio de líneas y columnas, y la pica es reemplazada por el mosquete (cuyo alcance máximo oscilaba en los 100 metros) y la bayoneta. Los ataques a los lugares fortificados continúan, pero con una mayor tecnificación por causa del avance de los ingenieros militares; la estandarización de uniformes y de armas adquiere una vital importancia y se notan los esfuerzos por limitar la contratación de mercenarios, propiciando así un primer intento en la movilización de los ciudadanos para prestar el servicio militar. En cuanto a las *guerras de segunda generación (G2G)*, se suscitan desde mediados del siglo XIX hasta la fase final de la Primera

Guerra Mundial, y el principal objetivo de este tipo de guerras literalmente es el aniquilamiento de las fuerzas enemigas. El mosquete continúa vigente, pero toma mayor prevalencia el empleo de la artillería de manera masiva; y desde la óptica de las ciencias militares aflora el arte operacional promovido inicialmente por Antoine-Henri Jomini (1779-1869) y continuado por Helmut von Moltke (1800-1891). La tecnología producto de la Primera Revolución Industrial fue evidente y uno de sus principales aportes está relacionado con la propulsión a vapor y la introducción del acero, lo que permitió el transporte estratégico de tropas en trenes y barcos, facilitando de esta manera la definición de las guerras. Igualmente, la aparición del biplano en los estertores de la Primera Guerra Mundial fue un factor decisivo para incrementar la potencia de fuego (Baqués Quesada, 2021).

Las *guerras de tercera generación* (G3G) son conocidas por abandonar la linealidad, al igual que la infantería ligera y la artillería, características esenciales en su orden de las guerras de primera y segunda generación. Esta tercera generación concede preeminencia a las unidades blindadas y motorizadas que se armonizan en el cenit del arte operacional. Al tomar prevalencia la maniobra, su eficiencia está marcada por la velocidad de su ejecución, y en este camino, hacer colapsar la fuerza enemiga y desbordar su frente deja en segundo plano su aniquilamiento. Empero, su génesis se expresa al finalizar la Primera Guerra Mundial, dado que la tecnología de los aviones y tanques de la época, debido a su incipiente tecnología, no permitieron que estos medios fueran empleados de este modo. El inicio de estas prácticas toma forma durante la Segunda Guerra Mundial, en la que los alemanes emplearon con eficiencia las fuerzas acorazadas en sincronía con la aviación, en lo que comúnmente se ha denominado la guerra relámpago (*Blitzkrieg*). Los expertos señalan a la guerra del Golfo (1991) como la máxima expresión de las guerras de tercera generación (Baqués Quesada, 2021).

Características compartidas por la guerra de primera, segunda y tercera generación, y el paso a las guerras de cuarta generación

Este aparte tiene como objeto visualizar las consideraciones de Lind (1994, citado en Baqués Quesada, 2021) en relación con el carácter trinitario de la guerra moderna (*modern warfare*). Es por esto que 1648 se constituye para el autor, como se había señalado, en el pilar del inicio de la periodización de su estudio de la guerra, toda vez que la Paz de Westfalia marca la génesis de las guerras del Estado-nación. No obstante, al existir diversas características desde el punto de vista organizacional, doctrinario y tecnológico de estas tres primeras generaciones, los teóricos de las guerras de cuarta generación convergen en señalar que, desde la naturaleza política de la guerra, estas se encuentran signadas por el concepto trinitario de Clausewitz. Los conflictos armados no son responsabilidad exclusiva de las fuerzas armadas, sino que integran todos los componentes del Estado, razón por la que Clausewitz señalaba que los gobernantes proporcionan

el elemento racional, estableciendo los objetivos, asignando recursos y fijando los límites para evitar la insensatez. Por otro lado, las fuerzas armadas detentan el elemento volitivo, esto es, la voluntad para imponerse frente al adversario en medio de la incertidumbre de la guerra; y, finalmente, los ciudadanos son los que proporcionan el elemento pasional, es decir, son los que prestan el apoyo moral a las determinaciones del gobierno y a las acciones de sus ejércitos. Si uno de estos componentes falla en su rol dentro de la guerra, se corre el riesgo del colapso (Calvo, 2013).

El profesor Baqués Quesada (2021) también señala que los analistas de las guerras de cuarta generación consideran que, a lo largo de la historia, las guerras trinitarias han sido la excepción y solamente han sido la norma en las tres primeras generaciones de la guerra moderna. Las guerras premodernas que precedieron a 1964 no se guiaron para su ejecución por las razones de Estado; así mismo, no respondían a una estructura trinitaria en razón a que no existía una distinción entre el pueblo y las fuerzas armadas; así como también y normalmente, la conducción política y militar se administraba bajo el liderazgo de una sola cabeza. Las características del mundo actual, en el marco de las guerras de cuarta generación (G4G), han demostrado que los preceptos que constituyeron el Estado-nación —como la soberanía, el uso y aplicación de la fuerza y los Estados como únicos actores del escenario internacional— han perdido su vigencia.

A partir de este escenario y con el término de la Guerra Fría, Lind (1994, citado en Baqués Quesada, 2021) plantea el comienzo de las *guerras de cuarta generación* (G4G). Esta teoría parte del principio de que el mundo westfaliano, tal como se conoce, está desapareciendo ante la vista de la humanidad sin que lo haya advertido, por lo que se está regresando a las guerras premodernas y, en consecuencia, a la pérdida del carácter trinitario de la guerra. Sus premisas se fundamentan en que el Estado-nación perdió el monopolio del uso de la fuerza, ya sea por concesiones propias o por la aparición de actores no estatales que le disputan esta soberanía. Por otra parte, las guerras clásicas entre Estados y por razones de este son cada vez menos comunes y aparecen lo que Lind define como *guerras culturales*, que en extenso incluye incentivos religiosos, culturales, étnicos o tribales, y que como consecuencia catapultan el protagonismo de los actores no estatales. La distinción entre guerra y paz es una línea muy débil, y la destrucción de las fuerzas enemigas será prescindible:

porque lo más probable es que mucho antes de alcanzar ese estadio, caiga derrotado ante la imposibilidad —o el excesivo coste— de continuar la lucha: el desgaste social que ello supondría puede ser insoportable, máxime entre los Estados más avanzados del mundo (Baqués Quesada, 2021, p. 50).

En las guerras de cuarta generación, el campo de batalla es disperso y se hace difícil distinguir su esquema original (vanguardia, retaguardia, frente, etc.),

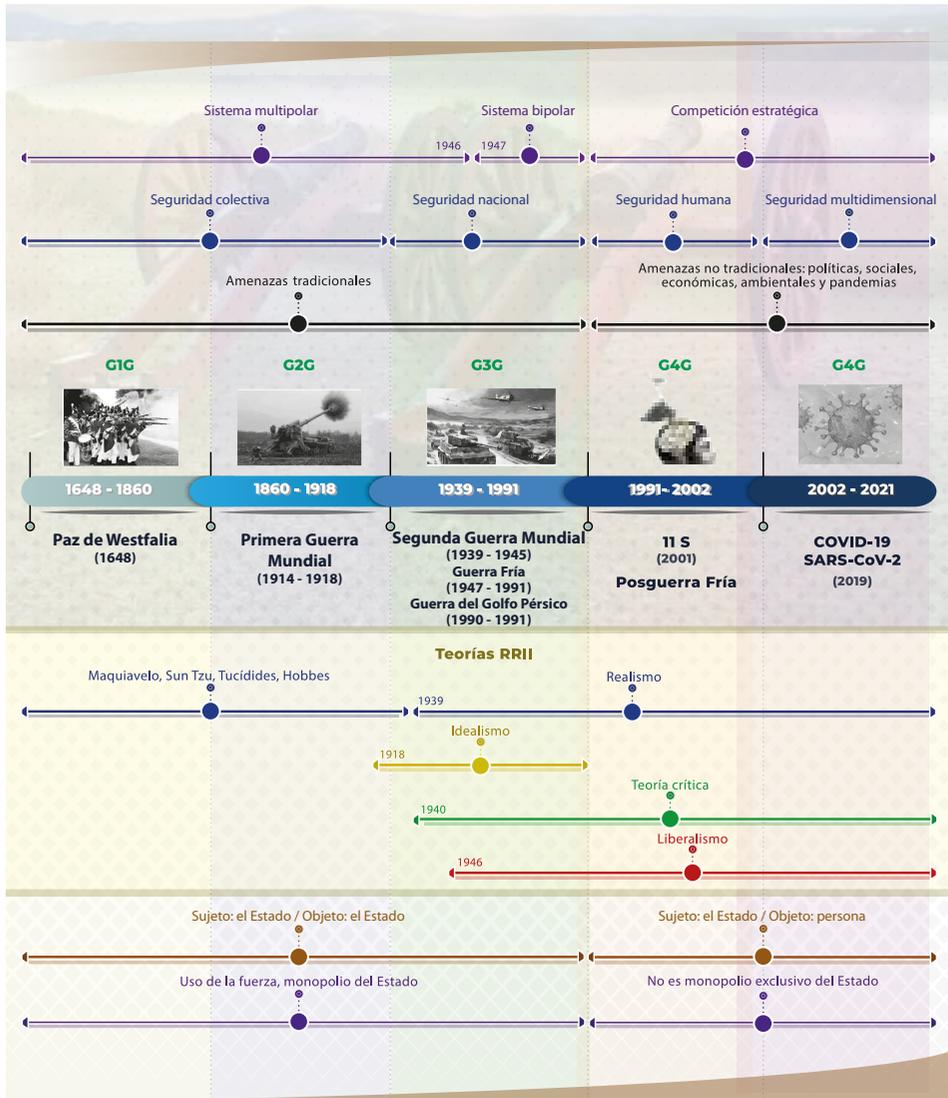
por lo que no tiene mayor sentido la maniobra desbordante de las guerras de tercera generación, al igual que la concentración del poder de fuego y la alta movilidad. Otro de los aspectos importantes es que las diferencias entre los niveles de la guerra estratégico, operacional y táctico están sujetas a desaparecer o como mínimo a fusionarse en un todo indivisible. Una decisión táctica aparentemente simple puede tener repercusiones estratégicas que en la actualidad se difunde con la celeridad de un rayo a través de la masificación de los medios de comunicación; en otras palabras, el sentido del arte operacional es relegado a un segundo plano (Baqués Quesada, 2021). Para finalizar y una vez descritas las generaciones de la guerra según Lind, se planteará una línea de tiempo que permita asociar algunos componentes claves para valorar la evolución del concepto de seguridad.

La naturaleza de la guerra y la seguridad nacional

Hasta el momento y como se ha señalado, el paradigma realista de la filosofía de las relaciones internacionales ha sido el modelo predominante al que grandes pensadores han realizado aportes para plantear propuestas adaptativas que contribuyan a una nueva lectura, tal como se observó en la orientación de la seguridad multidimensional. Con base en este presupuesto, se ha abordado una línea de tiempo en la que se emplea como centro las cuatro generaciones de la guerra según el estudio de Lind y sus coautores (1989), desde la que se intenta gráficamente integrar las temáticas desarrolladas en el presente escrito y que de alguna manera motivan el entendimiento del concepto de seguridad, de manera diferencial al pensamiento tradicional de la teoría realista (gráfica 1).

En el plano inferior de la gráfica y como primer elemento, se sitúan las teorías de las relaciones internacionales que han salvaguardado los debates académicos y las discusiones pragmáticas que han signado las relaciones internacionales y la seguridad desde el inicio del westfalianismo hasta la fecha. Es preciso destacar que, en los últimos años, las teorías liberal y crítica, y el tradicional realismo se constituyen en las principales herramientas que han permitido surgir nuevas discusiones, las que finalmente conllevaron la necesidad de replantear el concepto de seguridad nacional. Consecuente con lo anterior, se puede apreciar un segundo elemento que muestra el cambio del sujeto y el objeto referente de la seguridad y que señala como baluarte esencial al ser humano, centro protagónico de la seguridad, por cuanto está demostrado que la seguridad del Estado no siempre garantiza la seguridad del ser humano. Un tercer elemento y concordante con las guerras de cuarta generación, indica la pérdida del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado, debido, en síntesis, a la aparición de otros actores no estatales que pretenden detentar el uso de la fuerza, socavando de esta manera la soberanía estatal.

Gráfica 1. Evolución de las generaciones de las guerras y el concepto de seguridad nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de Baqués Quesada (2021) y Sánchez David y Rodríguez Morales (2006).

En el plano superior de la gráfica se encuentran tres variantes determinadas por el comportamiento del escenario internacional, iniciando desde la Paz de Westfalia, en el que se optó por un sistema multipolar basado en la participación de las grandes potencias, y que finaliza con el término de la Segunda Guerra Mundial. Su interés común buscaba la seguridad colectiva, pese a los intentos fallidos de la Sociedad de Naciones y que igualmente concuerda con la creación de las Naciones Unidas. Seguidamente, el periodo marcado por el inicio de la

Guerra Fría agrupa el sistema internacional en el enfrentamiento ideológico entre dos grandes potencias (Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), que conlleva que el mundo se divida en dos hemisferios según los seguidores de cada corriente ideológica. Este espacio de tiempo fue caracterizado por la seguridad nacional, centrada en las posibilidades de las guerras entre Estados producto de la salvaguarda de la soberanía y de la integridad territorial; en otras palabras, estrictamente enfocada en la seguridad del Estado.

A continuación, y una vez termina la Guerra Fría, el mundo es moldeado por un periodo de tiempo en el que la relación transatlántica de los Estados Unidos con los países europeos —que en teoría pretendía mantener la paz, la estabilidad política y la prosperidad económica— se ve alterada por el auge de Asia en su conjunto, conformando un nuevo sistema político global que se aprecia por la redistribución geográfica del poder, el declive del multilateralismo y el debilitamiento hegemónico estadounidense. La finalización de la pos-Guerra Fría, con el surgimiento de China y Rusia, evidencian la competición estratégica en la que cada vez China toma mayor relevancia (Fojón, 3 de septiembre de 2021). En este periodo, e impulsada por el liberalismo, se propone la seguridad humana (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 1994); sin embargo, con el fin de la pos-Guerra Fría, la seguridad multidimensional (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2013) se establece como un modelo —incluyente de la seguridad humana— que puede resolver los retos y desafíos que demanda el mundo actual frente a la seguridad, y que busca centrar sus esfuerzos en el ser humano sin desconocer las amenazas tradicionales al Estado (ONU, 2004). Finalmente, el tercer elemento hace referencia a las amenazas tradicionales que fueron consideradas hasta el final de la Guerra Fría, y que, aunque continúan vigentes, han sido puestas de lado por las amenazas no tradicionales, muchas de las cuales siempre han coexistido con la humanidad y han venido tomando protagonismo, puesto que son las principales preocupaciones de las sociedades.

Ahora bien, la seguridad y las guerras tienen íntima relación con la manera en que se piensa y utiliza el poder, por lo que revisaremos un espectro amplio de términos a continuación.

Poder nacional

El concepto de *poder nacional* se considera relativamente reciente en la ciencia política y las relaciones internacionales. Sus componentes se clasifican en diversas categorías, dependiendo de su naturaleza, orígenes, recursos y posibilidades de uso, y de acuerdo con los factores físicos, geográficos, poblacionales, materiales, intelectuales u organizacionales de un determinado país, que en su conjunto deben, al menos teóricamente, conformar la dimensión de esta noción.

Sin embargo, los recursos o las proezas militares ya no equivalen a la totalidad de los elementos que lo componen, pues las dimensiones políticas, psicológicas, socioculturales e históricas también desempeñan un rol importante en el proceso de operacionalización de este término hoy en día (Haluan, 2006, pp. 133-134).

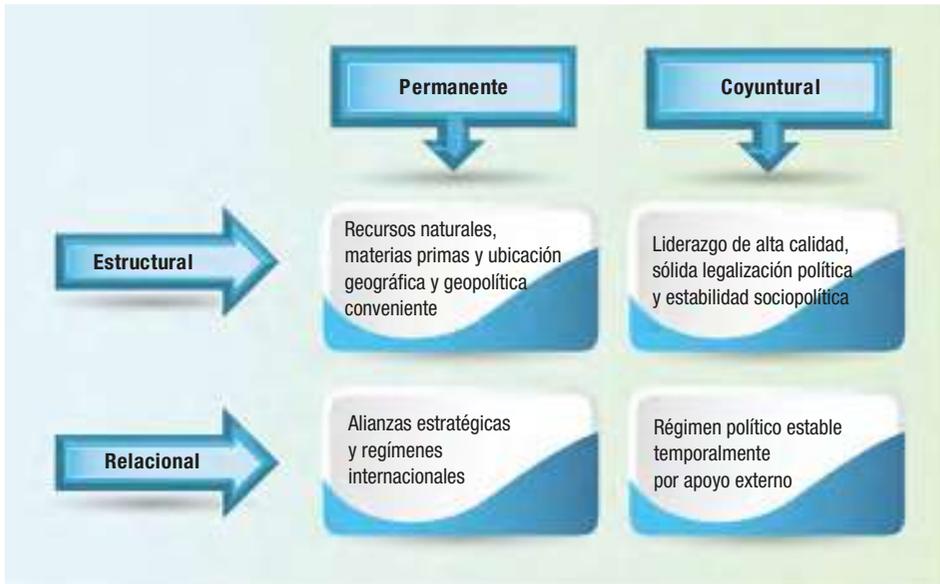
Los componentes del poder nacional no representan un conjunto estático ni duradero, pues se transforman con el tiempo y de acuerdo con las competencias que cada país desarrolle. Es por esto que han surgido diversas definiciones para entenderlo, así como maneras para medirlo y compararlo.

Ahora bien, esta noción desde su concepción se conforma de dos dimensiones independientes en la disciplina académica. Los primeros acercamientos teóricos del poder se concibieron desde la perspectiva realista y autores como Hans Morgenthau (1948), Kenneth Waltz (1979) y John Mearsheimer (1990) (citados en Mattern, 2008, p. 692), quienes lo visualizaron como una entidad intrínseca a elementos tangibles tales como el ejército, la riqueza y geografía. A partir de esta visión, la ciencia política y las relaciones internacionales se concentraron en ampliar las herramientas metodológicas capaces de medir el poder dentro del marco de medidas físicas y contables, permitiendo así la división categórica desde los Estados más poderosos (con mayores competencias materiales) a los menos poderosos.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, sin embargo, estas estructuras comenzaron a desvanecerse para dar paso a académicos que entendieron el poder como un tipo de causalidad cuya raíz se encuentra en la capacidad con la que un actor A puede condicionar a un actor B a comportarse de una manera u otra (Baldwin, 2000, citado por Mattern, 2008, p. 692). Si bien los recursos materiales eran una fuente potencial de esa capacidad influyente, las variables difusas como el alcance y las normas de los Estados también fueron resaltadas. Así, disminuir la atención en las medidas tangibles y considerar el poder una relación de influencia también mitigó la complicitad de las relaciones internacionales con la militarización, pues desde entonces los Estados empezaron a preocuparse por otros recursos de poder y no solo las armas (Guzzini, 1993, citado por Mattern, 2008, p. 692).

No obstante, la concepción material del poder se ha mantenido como una manera efectiva para conocer la facultad potencial de un país de afectar el comportamiento de otros y para ubicarlo en el desempeño de roles del sistema internacional, aunque, como se verá posteriormente, los estudios de las relaciones de poder entre los Estados también tienen en cuenta aspectos que se basan en la atracción y la emulación asociada a recursos intangibles como la cultura, la ideología y las instituciones. Haluan (2006, p. 135), por ejemplo, identifica dependencias en los recursos del poder nacional de acuerdo con las variables que se presentan en la gráfica 2.

Gráfica 2. Tipos de poder nacional

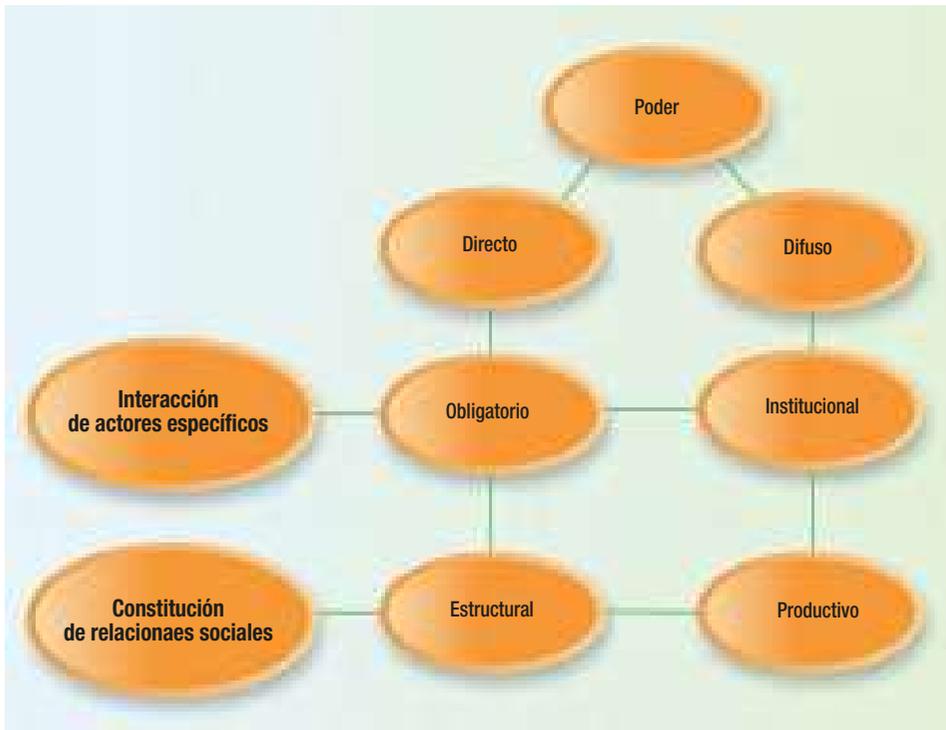


Fuente: Elaboración propia con datos de Haluan (2006, p. 135).

Otros proponen una taxonomía del poder compuesta por dos dimensiones centrales: (1) tipos de relaciones sociales a través de los cuales el poder obra y (2) especificidad de las relaciones sociales a través de las cuales los efectos del poder son producidos (Barnett y Raymond, 2005). Estas, a su vez, se constituyen de cuatro tipos de poder directo y difuso: obligatorio y estructural (directo), e institucional y productivo (difuso) (gráfica 3).

El poder obligatorio se centra en una serie de relaciones entre actores que permiten que uno moldee directamente las circunstancias o acciones de otro. Algunas de las definiciones de poder más famosas y ampliamente utilizadas caen en esta línea argumentativa. Por ejemplo, Weber (2014) definió el poder como la “probabilidad de que un actor dentro de una relación social esté en condiciones de llevar a cabo su propia voluntad a pesar de la resistencia” (p. 53). El poder institucional examina el control de los actores sobre otros en forma indirecta. El enfoque conceptual aquí está en lo formal e informal de las instituciones que median entre A y B, donde A actúa a través de las reglas y procedimientos que definen esas instituciones, que orientan, dirigen y restringen las acciones y condiciones de existencia de otro (Barnett y Raymond, 2005, pp. 48-53). El poder estructural opera como el elemento constitutivo en relaciones de un tipo directo y específico, por lo tanto, que se constituyen mutuamente. Por último, el poder productivo se preocupa por cómo las capacidades de los actores son socialmente producidas, y la forma en que estos procesos moldean la auto-comprensión y los intereses percibidos.

Gráfica 3. Taxonomía del poder nacional



Fuente: Elaboración propia con datos de Barnett y Raymond (2005, p. 48).

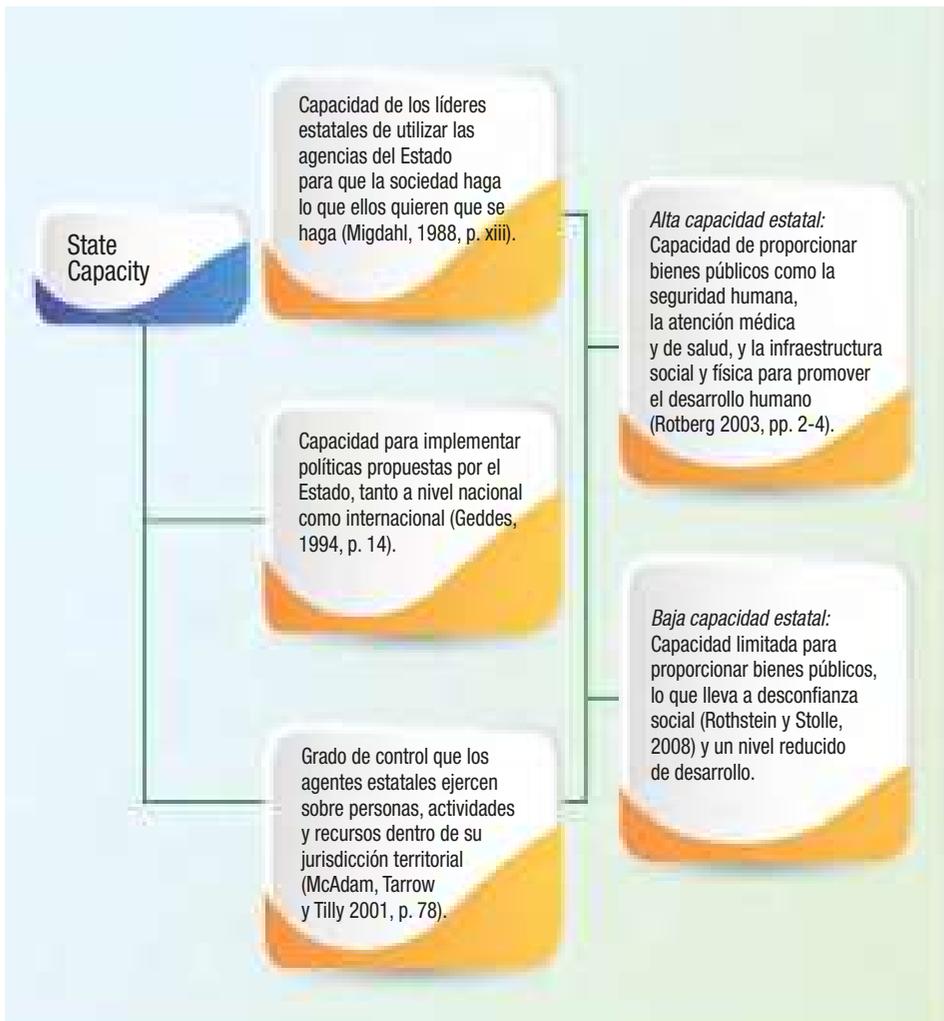
El poder es un concepto complejo y controvertido, en gran parte porque existen formas importantes, pero distintivas de comprender cómo las relaciones sociales dan forma al destino y las elecciones de los actores y gobiernos. Aunque a lo largo de los años han surgido declaraciones importantes sobre cómo conceptualizar este término por medio de teorías sustantivas como el neoliberalismo, el realismo, los enfoques sociales, el constructivismo y el racionalismo, ninguna ha capturado todas las formas de poder en la política internacional dentro de un solo enfoque.

Esto también ha generado que el término se enfrente y complemente con definiciones que, aunque difieren en su objetivo conceptual, tienen el mismo propósito de guiar la conformación del poder estatal y su influencia en el entorno global. Se propone la teoría del *state capacity* (capacidad del Estado) como uno de los enfoques que algunos académicos han utilizado al ser considerado más preciso, con el fin de estimar la capacidad material. Esta se explica en la gráfica 4.

Otro de los retos con los que se ha encontrado el concepto de poder —integrado al contexto doméstico de un país al sumarle la palabra *nacional*— es su

diferenciación con otros como política exterior, rol y seguridad nacional, entre otros. Por su parte, los análisis en política exterior (PE) han contribuido significativamente en la comprensión de todo aquello que influye las decisiones de un gobierno frente a su escenario externo, teniendo en cuenta las realidades de su contexto doméstico. Estos dos elementos, conectados, se han considerado los factores más importantes en el estudio de la formulación de la política exterior de un Estado, pues se componen de hechos que pueden comprobarse y que se conectan a la manera en que se comportan las distintas esferas que conforman su territorio (social, política, económica, etc.).

Gráfica 4. Las variables de la capacidad estatal



Asimismo, la noción de rol nacional también ha permeado la literatura que describe las dinámicas del mundo actual, algo que refleja que la política exterior ha requerido de más precisión y herramientas que permitan entenderla, ya que es un enfoque que sugiere cómo las élites perciben el rol de sus naciones en el sistema internacional (Baert, Van Langenhove y James, 2019, p. 44). De acuerdo con Holsti (1970, pp. 236-243), el término *rol* hace referencia a las decisiones y acciones que se toman, mientras que la noción *prescripción del rol* se enfoca en las expectativas culturales, sociales, institucionales o particulares de un grupo. Ambas variables conforman los fundamentos del comportamiento humano. Sin embargo, las percepciones, los valores y las actitudes de los sujetos en el poder se suman como variables independientes y fundamentales para entender la actuación de un país, pues en la vida real esta resulta de la combinación de objetivos propios, normas de conducta, variables situacionales y demandas sociales.

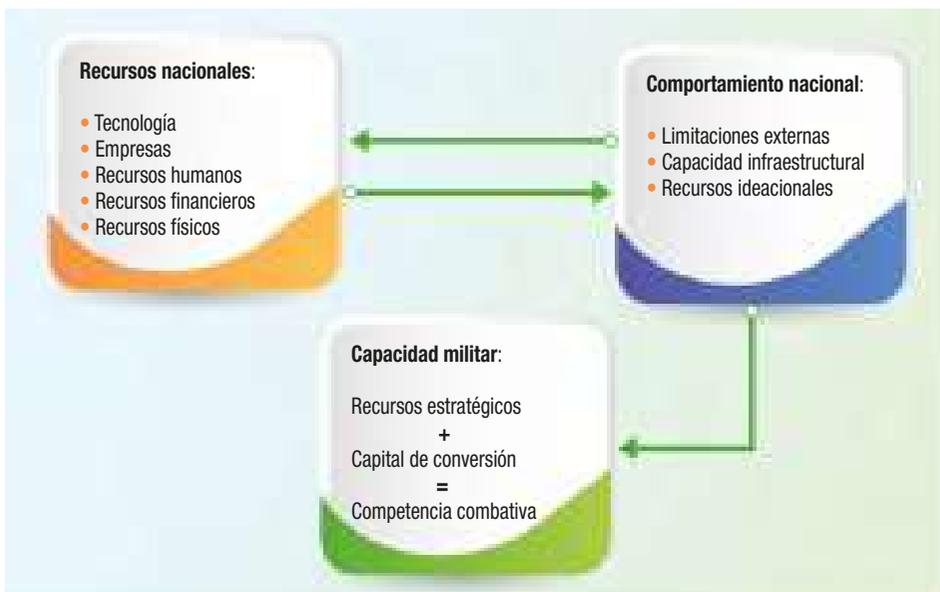
En cuanto a la seguridad nacional, Samuel Makinda (citado en Osisanya, s. f.) la define como la preservación de las normas, las reglas, las instituciones y los valores de la sociedad. También sostiene que todas las instituciones, principios y estructuras asociadas con la población civil deben ser protegidas de cualquier amenaza militar y no militar. Dentro de su argumento, el término *preservación* tiene un papel importante, pues implica planes de acción conscientes, deliberados y definidos para evidenciar la amplitud y profundidad de la agenda de seguridad de un país con respecto a su realidad interna. La Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH u OCHA, por sus siglas en inglés) agrega a este concepto siete áreas que un gobierno debería tener para garantizar su seguridad nacional: economía (prevención de la pobreza), alimentación (medidas en contra de la hambruna), salud, medio ambiente, seguridad personal (crimen, terrorismo, violencia, trabajo infantil), comunidad (protección de la diversidad étnica, cultural y religiosa) y política (medidas contra la represión política o abusos a los derechos humanos).

Si bien la política exterior, el rol nacional y la seguridad son categorías diferentes de estudio, puede señalarse que para el poder nacional sus componentes son elementos importantes. Tanto las capacidades materiales e ideacionales (trazadas en el término de seguridad nacional) como el rol nacional (interno y externo) hacen parte de su campo de acción. Es por esto que son variables interdependientes, como se refleja en la gráfica 5.

En este orden de ideas, la política exterior se convierte en el instrumento principal y caja de herramientas de los Estados para interactuar con los diversos actores y estructuras del sistema internacional, si bien su eje sigue siendo el plano de las relaciones interestatales. Barbé (1995, cap. VII) recupera de la tradición realista el argumento de que una de las principales motivaciones de los Estados (y otros actores) al hacer política exterior es mantener o elevar su *poder estructural*

o la capacidad de establecer, mantener o alterar las reglas de juego en un nivel determinado de la política internacional (subregional, regional, global), esto, a partir del uso de los recursos de poder tangible (recursos materiales) e intangible (la moral, el liderazgo, la legitimidad, el prestigio o la credibilidad) que tengan a su disposición. Ese es el poder potencial y tradicionalmente da lugar a la noción de *potencia*, que permite analizar la participación en el control sobre los recursos por parte de los Estados, e incluso jerarquizarlos o estratificarlos según esa magnitud y según el alcance geográfico de su acción exterior. El poder potencial puede entenderse como control sobre los recursos, pero también como control, o al menos influencia, sobre los resultados de la acción de otros Estados y actores y de los eventos. En la dimensión doméstica, significa para los Estados adquirir la capacidad de aislarse, guardarse de o regular toda fuente externa de influencia o coerción sobre su proceso de formulación e implementación de las políticas públicas, que puede asociarse a su grado de autonomía en el sistema internacional (Griffiths y O'Callaghan, 2002, p. 253). En la dimensión externa, implica la habilidad para controlar u orientar la conducta de otros, sobre todo logrando la conformidad o el compromiso de ellos en concordancia con los valores o intereses del primer actor, de modo tal en que el sujeto A consigue que el sujeto B “haga x cosa” o “no haga x cosa”; y donde no necesariamente el sujeto A necesita ejercer activamente esa fuente de poder, porque basta que de manera implícita o inconsciente el sujeto B se sitúe en la conducta deseada.

Gráfica 5. La relación entre recursos, comportamiento y capacidad nacional



Fuente: Tellis (2000, p. xiv).

Sin embargo, el poder también es relacional o relativo, y debe diferenciarse del estructural. El *poder estructural* confiere la capacidad de decidir cómo deben hacerse las cosas, de moldear el marco de las relaciones entre los Estados y los demás actores, mientras el *poder relativo* se refiere a la capacidad de los jugadores para determinar la estructura general y naturaleza de esa relación con los otros (Griffiths y O’Callaghan, 2002, pp. 254-255). Para apreciar mejor su efecto, se habla de cuatro tipos generales de estructuras relacionales en el sistema internacional: (1) la estructura del conocimiento, donde algunos tienen más capacidad para influir en las ideas de los demás; (2) la estructura financiera, donde algunos restringen o conceden el acceso a préstamos; (3) la estructura de producción, donde algunos determinan el equilibrio del juego entre productores y consumidores; y (4) la estructura de la seguridad, donde algunos determinan la agenda en términos de a quién se protege (objeto), qué se protege (amenaza) y cómo se protege (medios) (gráfica 6).

Gráfica 6. La relación entre poder y cambio estructural del sistema



Fuente: Elaborada por los autores.

El balance entre poder estructural y poder relacional permite identificar cuáles de los Estados pueden considerarse creadores de reglas (*rule makers*) y cuáles tomadores de reglas (*rule takers*) en un nivel determinado de análisis político (Hamilton y Pelkmans, 2015). En síntesis, la política exterior procura dotarse del suficiente control sobre recursos y del poder relacional necesario para beneficiarse de las estructuras sociales que dan forma al sistema internacional. Aunque, por supuesto, los líderes de gobierno siempre tienen la posibilidad de minimizar o no formular la política exterior, lo que conduce a sus países hacia la automarginación, el ensimismamiento y el aislamiento voluntario o “estratégico” (Viotti y Kauppi, 2013, pp. 86 y 352).

A continuación, se traerán a colación algunas categorías de poder que se han utilizado en las relaciones internacionales y la ciencia política para comprender la capacidad de gestión de una nación a nivel interno/externo.

Poder aéreo

El poder aéreo, como parte del poder militar, encuentra su origen en la conquista de la humanidad sobre el aire. Desde el momento en el que el hombre pudo desplazarse con destreza en un nuevo medio, superando sus limitaciones físicas mediante el uso de la ciencia y la tecnología, también se produjeron considerables impactos en ámbitos políticos y militares en las estrategias y tácticas de las operaciones militares (Lombo López, 2002). Esto fue posible debido al efecto del dominio del aire en la reducción de distancias entre continentes. Gracias a ello, según Barrero, Baquero Valdés y Gaitán (2018), el poder aéreo pudo demostrar diversos beneficios y capacidades en guerras y conflictos, misiones humanitarias y demás fines. En esa medida, el poder aéreo se erigió como un medio para aprovechar el potencial que otorga el dominio sobre el aire y el espacio.

Así las cosas, y llevando el concepto hacia un plano de militar o de seguridad, el poder aéreo es considerado, por tanto, parte del poder militar de un Estado (Barrero *et al.*, 2018). Al mismo tiempo, debe advertirse que el concepto de poder aéreo no tiene una definición unánime o fruto de amplios consensos, por lo que habrá entonces definiciones al respecto con elementos diversos (Baquero Valdés, 2019).

Un común denominador en las definiciones de poder aéreo encontrado es cómo estas suelen enfatizar en su carácter de capacidad. Así, el Jordán Enamorado (2016) cita definiciones, como las aportadas por la United States Air Force (USAF), la Royal Air Force (RAF) o la European Air Chiefs Conference (EURAC). La USAF concibe el *poder aéreo* como “la capacidad de proyectar poder militar o influencia mediante el control y explotación del aire, espacio y ciberespacio para alcanzar objetivos estratégicos, operacionales y tácticos” (p. 25). La RAF lo percibe como “la capacidad de proyectar fuerza militar en el aire o en el espacio por o desde una plataforma o misil que opere por encima de la superficie terrestre” (p. 25). Finalmente, para EURAC, “el poder aéreo consiste en la capacidad de proyectar y emplear fuerza militar en el aire o en el espacio desde una plataforma aérea o un misil operando sobre la superficie de la Tierra” (p. 27).

En vista de lo anterior, Lombo López (2002) define concretamente el *poder aéreo* como la capacidad de proyectar fuerza militar en acciones ofensivas o defensivas en el aire o el espacio desde medios como aviones, helicópteros, vehículos aéreos no tripulados, satélites o nave espaciales, o misiles que operen por desde tierra, así como la capacidad para el reconocimiento o transporte aéreos.

Al respecto de definiciones como esta, que encajan en ese rasgo de identificar el poder solamente como una capacidad, vale la pena tener en cuenta perspectivas como la subyacente en la definición propuesta por Gray (2013), que define el

poder aéreo como la “capacidad de hacer algo [estratégicamente útil] desde el aire” (citado en Jordán Enamorado, 2016, p. 6). El elemento de utilidad estratégica resulta pues de gran valor para Jordán Enamorado, en tanto permite enmarcar el poder aéreo en la triada estratégica conformada por modos, medios y fines, permitiendo, de esta manera, que mediante su uso y ejercicio se logren efectos estratégicos.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el poder aéreo no se reduce o se limita a las Fuerzas Aéreas. En palabras de Lombo López (2002), incluye también todas las capacidades de tipo aeroespacial que estén en cabeza de las Fuerzas Militares navales o terrestres, incluso, en algunos casos, en la aviación civil o la industria aeronáutica. De igual forma, el poder aéreo tampoco se agota en los sistemas de armas. Por el contrario, las armas conforman o acompañan al personal que las usa; a su vez, el poder aéreo también abarca las estructuras de control y mando, la infraestructura que soporta sus acciones y operaciones, y el sistema logístico que le brinda apoyo.

Una definición del poder aéreo que pone de presente sus bondades en combate es la aportada por Meilinger (1996). Para este autor, este permite eliminar las vicisitudes o tropiezos que sobrevengan con el conflicto terrestre o marítimo gracias a que facilita la posibilidad de volar sobre contingentes armados y flotas, evitando obstáculos geográficos y posibilitando ataques directos a puntos enemigos.

Lombo López (2002) propone tres rasgos principales que permiten caracterizar el poder aéreo y distinguirlo de los otros, a saber: el dominio de la tercera dimensión, la velocidad y el alcance. El dominio de la tercera dimensión consiste en las posibilidades de monitoreo, observación, reconocimiento del espacio, y acceso y desplazamiento en el territorio que permite el desenvolvimiento de la actividad militar en el aire, además de las otras dos dimensiones (tierra y cuerpos de agua). La velocidad se relacione con la capacidad de respuesta y acción de las FF. MM., pues al tener mejor control sobre la variable del tiempo, se puede actuar de forma eficiente realizando mayor cantidad de operaciones en más lugares y en menos tiempo. Por último, el alcance se refiere precisamente a la mayor capacidad de cobertura territorial que ofrecen los sistemas aéreos, pues pueden desplazarse grandes distancias en menores cantidades de tiempo sin atender a muchas de las condiciones propias del bioma y tienen una considerable capacidad evasiva.

En un contexto de seguridad multidimensional, cabe resaltar lo mencionado por Palermo (2006) acerca de la maleabilidad del poder aéreo. El poder aéreo puede abarcar diversos aspectos y, en esa medida, se configura como una herramienta sofisticada y polivalente que puede ser usada ante una amplia gama de enemigos. Tal es la versatilidad del poder aéreo que, según el autor, al usarlo de manera adecuada y pertinente, puede ser determinante para el éxito de una operación.

Justamente, en esa línea de la maleabilidad del poder aéreo y de la importancia del modo y momento de su uso, es que cobra importancia la vocación principalmente ofensiva que algunos autores le atribuyen o consideran que debe tener. Tradicional y principalmente en lo que a guerra y poder militar terrestre, la defensiva ha sido concebida como un elemento esencial a tener en cuenta en el conflicto, de modo tal que se considera la modalidad de guerra más poderosa ya que en ella radica la invencibilidad de un ejército. Sin embargo, esto no ocurre de la misma manera cuando de poder aéreo se trata, según Meilinger (1996). Las particularidades físicas y materiales del espacio aéreo hacen que no haya rutas de desplazamiento definidas, ni flancos ni frentes de batalla concretos, por lo que prever, anticipar o responder a un ataque aéreo eran actividades muy complejas y con reducidas tasas de éxito. A ello se debe agregar que, mientras un enemigo aéreo puede estar en capacidad de atacar casi cualquier objetivo, el campo de acción del sujeto pasivo o bajo ataque de esta confrontación estará limitado solamente al contraataque para repeler la ofensiva. Asimismo, optar por un rol defensivo en el aire puede pensarse como un despropósito, pues esperar en el aire sin razón justificada es exponerse a ser vencido.

Poder cibernético

Teniendo en cuenta que esta categoría de poder opera en una dimensión con características particulares, conviene entonces definir ampliamente lo que conocemos como ciberespacio. El ciberespacio puede ser entendido como un entorno híbrido en términos de distintas capas físicas y virtuales, donde diferentes actividades e interacciones tienen lugar (Kuehl, 2009). Según Nye (2011), el poder es un concepto contextual y muy ligado al dominio o circunstancias en que se desenvuelve; y en ese sentido, el ciberespacio y sus atributos cobran especial relevancia si se quiere hablar de poder cibernético.

El ciberespacio se compone tanto de capas físicas como virtuales. Las capas físicas se rigen por las leyes y principios de la economía, según los cuales se está en permanente competencia por los recursos y en busca de aumentar utilidades; la capa física también está fuertemente influenciada por las premisas de la política, la soberanía de los Estados, su jurisdicción y su control (Nye, 2011). Las capas virtuales y de la información, por su parte, tiene características de red económica, de rendimientos a escala de crecimiento y prácticas políticas que dificultan el control jurisdiccional. La importancia de esta distinción radica en que, dadas estas diferencias entre capas, las acciones ofensivas realizadas desde la capa virtual, donde los costos y el control son bajos, pueden tener repercusiones considerables en la capa física, donde los recursos son limitados y disputados (Nye, 2011).

Una vez aclarado lo anterior, se puede concretar que el poder cibernético es la capacidad para obtener resultados deseados mediante el uso de recursos

electrónicos de información interconectados en el ciberespacio. Por ende, el desempeño del poder cibernético depende en gran medida de una serie o conjunto de recursos relacionados con la creación, el control y la comunicación de sistemas de información computarizados o electrónicos; las redes de información y la infraestructura que las soporta; y el *software* y ciertas habilidades humanas. Así, las redes de computadores, la intranet, las tecnologías de comunicación móvil y otros espacios son escenarios donde puede tener lugar el ejercicio del poder cibernético. Teniendo en cuenta este espacio, Nye (2011) es enfático al sostener cuán novedoso es el poder cibernético a pesar de que los vínculos entre el poder y las fuentes de información son de vieja data.

De este modo, el poder cibernético está muy relacionado con la destreza para poder usar el ciberespacio en favor propio, de manera que se consoliden ventajas, y circunstancias o eventos que favorezcan la influencia de sí sobre otros Estados. El poder cibernético puede ser usado principalmente en dos vías: para buscar la generación de resultados deseados usando herramientas propias del ciberespacio o a través de este, o bien puede usar las propiedades y atributos del ciberespacio para obtener resultados en otros ámbitos más allá del cibernético (Nye, 2011).

Incluso ha llegado a hablarse de tres facetas del poder aplicables también al poder cibernético. En la primera faceta, el poder es la capacidad de un actor para conseguir de otro un comportamiento que este no tendría de otro modo; esto es, un actor consigue de otro un comportamiento contrario a sus preferencias. En el caso del poder cibernético, esto puede verse reflejado en el caso de la censura o las amenazas a medios digitales de comunicación disidentes de un régimen. La segunda faceta es la construcción de una agenda en la que un actor extingue las intenciones y decisiones de otro mediante la exclusión de estas en la agenda. En la aceptación del sujeto pasivo y en la legitimidad del sujeto activo de esta dinámica se está ante una demostración de *hard power* o *soft power*. La tercera faceta implica que un actor moldee las intenciones de otro sin ni siquiera considerar los propósitos de su agenda (Nye, 2011).

El poder cibernético, en consecuencia, puede producir efectos en una amplia gama de ámbitos, por ello se ha distinguido entre las expresiones del poder cibernético dados en el interior del ciberespacio y otros fuera del ciberespacio. De esto desprende una relación estrecha de interdependencia entre lo físico y lo virtual dentro del ciberespacio. Tecnologías de la información pueden ser usadas en el ciberespacio por los Estados con la intención de delimitar agendas y así atraer o persuadir otros Estados, lo que vendría siendo un ejercicio de *soft power*, por ejemplo, mediante campañas políticas o diplomáticas a través de internet. Herramientas cibernéticas pueden ser empleadas también para consolidar *hard power* en el ciberespacio y para producir ataques en otros países que puedan

afectar las actividades normales de instituciones financieras, del gobierno o la actividad económica, o entorpecer el funcionamiento de los sistemas de defensa de un Estado (Nye, 2011).

Asimismo, tecnologías y dispositivos tangibles en el mundo exterior pueden proporcionar recursos y funciones aplicables al ciberespacio. Este es el caso de toda la infraestructura que soporta operaciones en el ciberespacio, como los *routers*, los servidores, la red de cableado de fibra óptica y demás a través del territorio de los Estados y que está bajo sus respectivas jurisdicciones, así como de estos elementos cuando son usados por empresas y corporaciones que desarrollan actividades también sometidas a estos gobiernos. Tales elementos de infraestructura pueden ser una forma para los gobiernos de canalizar coerción hacia compañías e individuos mediante regulaciones, y en algunos casos extremos, mediante persecución legal y judicial, en los que se busque garantizar el control del acceso y comportamiento de las personas en internet mediante restricciones hacia proveedores de conexión, motores de búsqueda y demás en el mundo exterior (Nye, 2011).

Ahora bien, también es apropiado hacer algunas consideraciones puntuales acerca de las particularidades del ciberespacio. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que este difiere de las otras dimensiones donde se puede desenvolver el poder, esto es, difiere del mar, la tierra, el aire y el espacio en tanto es producto de la mano del hombre. Los avances y conquistas tecnológicas en el ciberespacio producidas por la intervención del hombre lo han diferenciado notablemente de las otras dimensiones de modo tal, por ejemplo, que es más sencillo realizar acciones de gran impacto desplazando algunos electrones a través del planeta que desplegando escuadrones y flotillas en un ataque militar. De ahí que las barreras para acceder al ciberespacio sean lo suficientemente reducidas como para que tanto actores no estatales como pequeños Estados puedan jugar roles importantes sin necesidad de muy grandes esfuerzos (Nye, 2011).

De igual forma, cuando de guerra se trate, aquella librada en el ciberespacio, o ciberguerra, es también distinta a como se puede plantear en el mundo exterior. En el mundo exterior, los Estados ostentan el monopolio del uso de la fuerza, el sector defensa conoce bien los frentes de combate y tanto el desplazamiento como los recursos son de alto costo. En contraste, en el mundo virtual los actores son muy variados y diversos, incluso anónimos, la distancia pierde relevancia y las acciones de ciberataque se dan prácticamente a costo cero. Esto, asociado con la premisa del internet, que en principio fue creado para facilitar la vida humana y satisfacer ciertas necesidades sin preocuparse mucho por aspectos de seguridad, hace que el uso del poder cibernético para el ataque sea más ventajoso que para la defensa (Nye, 2011).

Poder militar: terrestre, naval y aéreo (concepciones clásicas de las relaciones internacionales)

Tabla 1. Dimensiones de poder nacional

| Terrestre | Naval | Aéreo |
|--|---|---|
| <p>Sir Halford John Mackinder (1904) evidenció que si bien el poderío y la grandeza del Imperio británico había sido objeto en parte de la fortaleza en los mares, este elemento a futuro no iba a seguir siendo determinante para garantizar la preservación de la supremacía británica; concluyó que el posterior dominio mundial dependería de la capacidad de influencia que debía desplegarse sobre parte del territorio euroasiático. Mackinder constituyó el concepto de <i>heartland</i> para explicar que aquel que domine el corazón de la tierra podría dominar el mundo.</p> | <p>Alfred T. Mahan (1890) afirmó que el control del mar, mediante el comercio marítimo y la supremacía naval, constituían los medios más predominantes para conseguir una influencia hegemónica a nivel mundial. Según Mahan, los elementos del poder naval son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La flota de guerra - La flota mercante - Los establecimientos portuarios - La industria naval | <p>La aparición y el desarrollo de la aeronáutica ha posicionado a esta teoría como la de más reciente aparición. Julio Douhet (1909) afirmó que "No menos importante será, dentro de poco, la conquista del dominio aéreo porque solo teniendo el dominio del aire. Podemos usufructuar las ventajas que se deducen. Las flotas aéreas irán aumentando y adquiriendo importancia".</p> |

Fuente: Elaboración propia con datos de Universidad Militar Nueva Granada (s. f.).

Hard power, soft power y smart power

Para efectos metodológicos, se considera adecuado aproximarse previamente al concepto de poder, antes de empezar a discurrir sobre *hard power*, *soft power* y *smart power*, como conceptos referentes a tipos de manifestaciones de poder. Cabe recordar la propuesta de Max Weber (2014), quien considera el poder como esa herramienta de A que usa sobre B, que le permite condicionar o controlar su comportamiento, y así obtener de B acciones B que no llevaría a cabo de otro modo, esto es, sin la influencia de A. Dicho de otra forma, el poder es la probabilidad, no importa en qué se base, de que un sujeto dentro de una relación social imponga su propia voluntad pese a la resistencia que le pueda ser opuesta.

Hard power

Una vez caracterizado el término de poder, es posible referirse concretamente al *hard power*. Nye (2004) considera que la obtención de resultados deseados

mediante la coerción es la base del poder duro o *hard power*. Dicho de otra forma, el *hard power* se define como la capacidad de obtener de otros acciones o resultados mediante la coerción que, de otra manera, no ofrecerían por ser contrario a sus preferencias y estrategias iniciales.

El mencionado elemento coercitivo puede tener lugar mediante el uso de la fuerza, principalmente militar, o mediante la amenaza del uso del poder y posición económica aventajada para obtener lo deseado de otros sujetos. De esto deriva que el *hard power* pueda estar seriamente condicionado por los recursos, principalmente materiales, pues entre más capacidad de acumulación de recursos necesarios para llevar a cabo la imposición de voluntad, más sólido podrá ser el *hard power* (Nye, 2008).

Teniendo esto en cuenta, Pallaver considera que el *hard power* es de las formas de poder más simples y de reconocimiento más instantáneo e intuitivo. Esto puede deberse, por un lado, a que el poder duro ha acompañado a la humanidad por más tiempo, y por otro lado, debido a que se proyecta en la realidad de forma más concreta y práctica que otras categorías de poder. Justamente por ello, el autor también considera que es una de las modalidades que menos recursos requiere para ejercerse, pues su facilidad de comprensión permite entender qué se necesita para desplegarse. De igual forma, sus efectos son más sencillos de percibir, cuantificar o medir (Nye, 2011).

Algunas consideraciones pueden tener lugar al pensar el *hard power* situado en el escenario de las relaciones internacionales. Se ha pensado en la academia, desde autores como Mearsheimer (2001), que el *hard power* está íntimamente relacionado con el realismo. Y esto se da en tanto el realismo concibe la comunidad internacional como un entorno anárquico, donde los Estados buscan su propio beneficio, así como imponerse y sobrevivir, y donde no hay poder superior al de los Estados. En ese contexto, la priorización de los intereses propios de cada Estado es el aliciente que los motiva a fortalecer sus capacidades militares y consolidar su poder económico, con el objetivo de protegerse de intervenciones exógenas e incrementar su poder relativo.

Soft power

El previamente esbozado *hard power* o poder duro ha sido considerado por algunos la única forma de poder, o más bien ha soslayado o ignorado la posibilidad de existencia de formas de poder alternativas. Sin embargo, ha surgido la concepción desde algunos estudiosos del tema de que el *hard power* es solo una forma de poder, por lo que se ha propuesto el concepto de *soft power* o poder blando como otra categoría de poder existente. Respecto a esto, Nye (2011) señala que el término ha sido en algunas ocasiones usado de forma indiscriminada, y que por ello ha llegado a equipararse con el uso de todo lo distinto a la fuerza militar.

Concretamente, el *soft power* puede entenderse como la capacidad de obtener de otros acciones o comportamientos esperados no mediante la coerción, como ocurre en el *hard power*, sino mediante la cooptación. De ahí que el *soft power* resida en la legitimidad y magnanimidad de los Estados, lo que aumenta su capacidad de persuasión e influencia, y hace que los demás quieran seguirle en sus aspiraciones. El poder blando se basa en la destreza para moldear la voluntad y las preferencias de otros sin usar la fuerza, la coerción o la violencia. Adicionalmente, la posibilidad de que el poder no se ejerza mediante el monopolio estatal de la fuerza deriva en el hecho de que nuevas categorías de actores, como corporaciones transnacionales, organizaciones multilaterales u ONG, puedan emerger en el escenario internacional del ejercicio del *soft power*. Como consecuencia de ello, el uso del *soft power* puede hacerse presente en diversos contextos, de forma más o menos evidente y con diferentes grados de intensidad Nye (2004).

Teniendo esto en cuenta, Nye (2011) sostiene que los recursos o elementos del *soft power* son entonces la cultura y los valores políticos (el pluralismo, la democracia, Estado de derecho, y las libertades civiles y políticas vs. autoritarismo), sociales (individualismo vs. colectivismo) y económicos (economía de mercado vs. economía planificada y controlada por el Estado), así como también la política exterior, cuya complejidad radica en que no están necesariamente bajo el control de los Estados. Hasta acá, la distinción entre *soft* y *hard power* parece ser bastante clara, el *soft power* se relaciona con la cooptación y el *hard power* con el control y la coacción; sin embargo, según Nye, se debe avanzar con cautela en el estudio de las manifestaciones del *soft power* en casos concretos, pues esta distinción no es tan perfecta como aparenta. De esta manera, fenómenos de *hard power* pueden desplegar consecuencias en términos de *soft power*. Por ejemplo, un Estado puede sentirse atraído y seducido por otro debido a los mitos de invencibilidad y magnanimidad derivados de ejercicios previos de *hard power* en lo relacionado con fortalecimiento o de la capacidad militar.

Hablando de los recursos, Nye (2011) hace también una claridad acerca del papel de la economía en las dinámicas del *soft power*, dado que tiene una naturaleza ambivalente al ser, por un lado, un factor de poder duro para aplicar sanciones y demás, pero que, por otro lado, es una forma de atracción de unos Estados para con otros.

Nye (2011) afirma también, acerca del concepto de *soft power*, que pese a que su valoración y reconocimiento académicos son relativamente recientes, es una forma de poder que, contrario a lo pensado generalmente, ha acompañado a la humanidad por mucho tiempo. En cuanto al papel del concepto en la escuela realista, Nye considera que los realistas tradicionales no subestimaron el valor del concepto y que solo una precaria perspectiva desde el realismo ignoraría el *soft*

power. Esto se debe, principalmente, a la pretensión de la escuela por hacer del poder algo medible y tangible, de forma tal que se restringió la apreciación de la sutileza que acompaña el *soft power*.

Poder inteligente

Recientemente, también de la mano de Nye, se ha desarrollado el concepto de poder inteligente o *smart power*. De forma muy simplista, puede decirse que el *smart power*, si bien no se encuentra en un punto intermedio entre el *hard power* y el *soft power*, sí radica en una habilidosa y precisamente inteligente aplicación alterna tanto de uno como de otro. De esto queda que no es poder duro ni poder blando en sí mismo, considerado sino que depende de cómo se empleen estas dos formas de poder (Nye y Armitage, 2007).

Esto significa que el poder inteligente dependerá de que se desarrollen estrategias que consideren tanto el poder duro como el blando, y que permitan alcanzar los objetivos esperados. Ahora, Nye también va un poco más allá para decir, en una postura bastante conciliadora entre las formas de poder previamente analizadas, que es crucial que los Estados tengan presente la importancia de fortalecer y consolidar sus fuerzas militares, pero que así mismo prioricen la construcción de alianzas, patrocinios e instituciones de forma que la calidad y estrechez de estas relaciones les permita posicionar la legitimidad de sus agendas. De igual modo, acota que el poder inteligente debe cumplir con la consigna de alcanzar el bien global, permitiendo que las grandes potencias globales se reconcilien con el resto del mundo.

Según Pallaver (2011), hay algunos puntos clave en la definición de poder inteligente que vale tener en cuenta para no caer en simplificaciones o limitaciones conceptuales. Para Pallaver, resulta llamativo cómo Nye, a la hora de definir el poder inteligente, advierte que no es *hard power* ni *soft power*, para así, posteriormente sostener que no es una forma de poder independiente sino más bien un concepto relacionado con un método que implica la conciencia y el reconocimiento de la importancia y utilidad que supone emplear estratégica e instrumentalmente tanto el *hard* como el *soft power*.

De igual forma, Pallaver (2011) resalta cómo Nye le atribuye al concepto de poder inteligente el carácter de enfoque en tanto lo ve como una forma particular de ejercer otras formas de poder. Merece también la pena detenerse para ver cómo tanto Nye como Pallaver —basado en Nye— sostienen que preguntarse por el concepto de poder inteligente implica necesariamente remitirse al contexto de la política estadounidense en múltiples casos que inspiraron al primero a proponer el concepto. En esta línea, analizar los retos globales a través del prisma del poder inteligente conduce a concluir cuán necesario es, por un lado, emplear el

potencial coactivo e incluso violento de los medios militares, y por otro lado, enfocarse en la construcción de relaciones y alianzas estratégicas. En consecuencia, se tiene que el poder inteligente excede las categorías de *hard* y *soft power* para configurarse, más bien, como una alternativa para conjugar ambas formas de poder de forma tal que se puedan afrontar ciertas circunstancias de la forma más conveniente posible.

La relevancia del poder inteligente no es un elemento que deba menospreciarse. En palabras de Pallaver (2011), el poder inteligente va mucho más allá de ser simplemente una buena idea en tanto no es un término vacío empleado con la intención de generar consensos. Para Nye, el poder inteligente es, de hecho, un concepto íntimamente relacionado con las agendas de los Estados. Por ende, actuar como un poder inteligente supone plantear una agenda estructuralmente orientada a la consecución de ciertos fines. Hasta aquí, el poder inteligente es más que todo de corte institucional, por lo que el marco institucional donde se desenvuelve es crucial para su éxito. Sin embargo, se reitera que consolidar un poder inteligente y alcanzar un ejercicio óptimo de este no es un objetivo que se pueda alcanzar en solitario, sino que requiere de aliados interesados en alcanzar ese bien global.

Poder y potencias en el orden mundial

Las características del poder propuestas previamente han permitido posicionar sistemáticamente a los Estados bajo formas de poder y niveles de potencia. De allí que los Estados desempeñan diferentes roles en la jerarquía de poder internacional de conformidad con las capacidades de poder que poseen. De esta manera, pueden ser también identificados por atributos que expresan sus capacidades materiales e ideacionales de poder, así como también por la forma en que implementan sus acciones de política exterior, por lo cual pueden ser definidos como superpotencias, grandes potencias, potencias intermedias, potencias emergentes, Estados pivotes, potencias regionales y potencias regionales secundarias (Flemes, 2010; Hurrell, 2006).

En este orden de ideas, una superpotencia es considerada un Estado en el primer rango de la jerarquía de poder en el sistema internacional que tiene la capacidad, por encima de grandes potencias, de influenciar y proyectar su poder a escala mundial. Son aquellas naciones que, a través de su gran economía, fuerza política y militar, son capaces de ejercer poder sobre la política mundial. Sus opiniones deben ser tenidas en cuenta por otras naciones antes de emprender acciones diplomáticas o militares. Por sus características, tienen la capacidad de intervenir militarmente en casi cualquier lugar (Flemes, 2007, p. 7). Actualmente, EE. UU. es la única superpotencia que existe, porque mantiene la supremacía en

lo militar, lo económico, lo tecnológico y lo cultural. En efecto, el poder global de EE. UU. en lo militar es inigualado; en lo económico, a pesar del crecimiento constante de China en las últimas tres décadas, sigue teniendo la mayor participación en el PIB mundial; en lo tecnológico sigue manteniendo, a pesar de la competencia de China, Japón y Alemania, una posición de liderazgo global en las industrias de punta a través de una constante innovación; y en lo cultural, pese a un grado de tosquedad, sus industrias de cultura popular de masas siguen teniendo un atractivo mundial (Nolte, 2012, p. 46; Brzezinski, 1997, p. 33).

En esta línea de interpretación, las *grandes potencias* (China, Gran Bretaña, Alemania, Japón, Rusia, Francia, Canadá e Italia) son aquellos Estados que, a través de su gran fortaleza económica, política y militar, son capaces desplegar estrategias de política mundial y, de esta manera, ejercen poder en la diplomacia mundial. En consecuencia, sus opiniones deben ser tenidas también en cuenta por las otras naciones antes de que se proceda a la acción diplomática o militar. Por lo que se refiere a sus capacidades materiales de poder, las grandes potencias tienen también la capacidad de intervenir militarmente en casi cualquier lugar del planeta. Adicionalmente, las empresas transnacionales y los consorcios financieros que tienen su domicilio estratégico en sus territorios poseen las capacidades para realizar inversiones transfronterizas en todos los continentes (Flemes, 2012, p. 30). Las grandes potencias son identificadas a partir de los siguientes atributos:

(1) la capacidad de contribuir al orden internacional; (2) cohesión interna que posibilita una acción estatal efectiva; (3) poder económico, que se manifiesta a través de altos niveles de desarrollo económico, o de un gran mercado; (4) poder militar, con la capacidad de competir con otras potencias dominantes en una guerra convencional (Hurrell, 2006, p. 9).

En suma, la categoría *grandes potencias* responde a cálculos a nivel sistémico respecto a la distribución de poder actual y en el futuro cercano (Buzan y Waever, 2003, p. 35).

Potencia intermedia o mediana (India, España, Australia, Sudáfrica, Indonesia, Brasil, Turquía, etc.) es una categoría que busca identificar aquellos Estados que no son una superpotencia o una gran potencia, pero que poseen influencia a nivel internacional y reconocen que no pueden actuar efectivamente unilateralmente. Sin embargo, son Estados que pueden tener un impacto sistémico dentro de un grupo pequeño o a través de una organización regional (Keohane, 1969, p. 298). Igualmente, una potencia intermedia brinda apoyo al proceso de gobernanza regional y global, porque está interesada en lograr un entorno estable y seguro, y no porque busque imponer una visión preconcebida de un orden mundial ideal. De allí que el liderazgo de una potencia intermedia es en esencia multilateral en su enfoque y, por tanto, se esfuerza por forjar consensos sobre determinados

temas (Cox, 1996, p. 245). Las potencias intermedias o medianas se caracterizan por:

- 1) Ocupar una posición intermedia en la jerarquía intermedia internacional de Estados, creando un equilibrio sistémico a través del mantenimiento de la paz y seguridad.
- 2) Estar situada en el centro de una región y servir de puente o mediadora entre países desarrollados y subdesarrollados.
- 3) Estar situada entre dos grandes centros de poder antagónicos y servir de mediadora.
- 4) Estar situada entre diferentes civilizaciones y promover en entendimiento entre ellas.
- 5) Asumir un papel activo y un fuerte compromiso con el multilateralismo internacional y regional.
- 6) Ejercer un papel de mediador y pacificador en situaciones de conflicto dentro y fuera de la propia región.
- 7) Disponer de una notable influencia en asuntos puntuales (paz, comercio, medio ambiente y pobreza, entre otros) de la agenda internacional y capacidad de definir los temas en los foros multilaterales (*agenda setting*) (Gratius, 2007, pp. 5-6).

En lo que concierne a la categoría de potencias regionales, Nolte reconoce que uno de los primeros elementos que deben tenerse en cuenta en la configuración de esta tipología de Estado es el contexto en el que actúa y se desarrolla: su región. Allí, el país dispone de recursos de poder amplios pero su impacto a nivel global es limitado (Nolte, 2006, p. 12). Las *potencias regionales* (Alemania, Brasil, Sudáfrica, India, China, Rusia, Irán, Turquía, México e Indonesia) se caracterizan por tener una gran población, un PBI alto en el contexto regional y fuerzas militares convencionales de importancia, y en algunos casos poseen también armas nucleares. Ahora bien, se pueden establecer diferencias y similitudes entre las potencias intermedias y las potencias regionales. Por un lado, las potencias intermedias tradicionales son definidas por su rol en la política internacional. Por otro, las nuevas potencias intermedias ejercen un liderazgo en una región determinada, pero son, al mismo tiempo, potencias intermedias a escala global debido a las capacidades de poder que poseen. A fin de distinguir entre potencias intermedias y regionales, es necesario adicionar el concepto de “potencia líder” (*leading power*) (Nye, 2008), la cual es definida a través de sus recursos de poder, la imagen de sí misma y su liderazgo. El liderazgo se refiere a la influencia política en los foros diplomáticos que a menudo es ejercida por las potencias intermedias. Las potencias regionales usualmente combinan liderazgo y poder sobre recursos materiales e ideacionales (Flemes, 2012, p. 31). Por tanto, la categoría *potencia líder*

regional se deriva, por un lado, del término *región*, que constituye una categoría fundamental tanto de la geopolítica como de la geografía; y, por otro, del concepto *poder*, que ocupa un lugar central en la disciplina de las relaciones internacionales. Por tanto, una potencia líder regional ejerce su liderazgo en una región determinada mediante sus recursos materiales e ideales de poder, y da cuenta de una posición jerárquica específica en el sistema internacional (Nolte, 2012, p. 22). Además, el liderazgo se expresa en la influencia política que dicha potencia puede ejercer en los escenarios multilaterales y en la definición de la agenda en el ámbito regional. Como complemento de los anteriores criterios, los rasgos esenciales de una potencia líder regional describen los siguientes atributos:

(1) es un Estado que está interconectado en la región política, económica y culturalmente; (2) es un Estado que ejerce su influencia y la fortalece mediante estructuras de gobernanza regional; (3) es un Estado que articula y define una identidad regional o un proyecto regional común; (4) es un Estado que define considerablemente la agenda de seguridad regional; (5) es un Estado cuyo rol de líder es reconocido o, por lo menos, respetado, sobre todo, por otras potencias líderes regionales (como miembros del mismo club); (6) un Estado que es partícipe o miembro de foros e instituciones regionales, el cual, además de representar sus propios intereses en dichos escenarios, actúa también, por lo menos parcialmente, como representante de los intereses regionales (Nolte, 2012, p. 35).

Las *potencias secundarias* son definidas como los Estados que ocupan la segunda posición de poder en una jerarquía regional. En consecuencia, son Estados que, en el contexto de una región determinada, poseen relativamente recursos materiales e ideacionales de poder importantes, los cuales estarían en capacidad de retar o por lo menos frenar gradualmente los objetivos de la potencia líder regional y competir directamente con otras potencias de capacidades semejantes (Flemes, 2010, p. 103).

La posición secundaria en la jerarquía de poder regional de un Estado está determinada por sus capacidades relativas materiales o ideacionales. Tales actores disponen de suficientes capacidades culturales, diplomáticas, económicas y militares para competir con la potencia regional en al menos un área de política exterior (Flemes y Wojczewski, 2011). Los actores secundarios en las jerarquías regionales de poder han sido catalogados como potencias regionales secundarias (Huntington, 1999), como potencias intermedias (Cox, 1996), como potencias subordinadas y como potencias secundarias (Flemes, 2008). Tales categorías son utilizadas de manera flexible y como sinónimos; es decir, expresan un sentido muy similar en el momento de ser aplicadas a casos concretos. Por otra parte, las potencias secundarias poseen una posición sistémica dual: formulan sus estrategias de política exterior bajo la condición de inferioridad real, percibida o anticipada respecto a la potencia regional, así como también de superioridad respecto a otros Estados de la región.

Las amenazas a la seguridad en el siglo XXI: un escenario de inestabilidad e incertidumbre

Finalmente, vale la pena aterrizar algunas de las discusiones anteriores acerca del cambio en las concepciones de la guerra, la seguridad, el poder y el lugar de las potencias de cara a las transformaciones abruptas que caracterizan lo corrido del siglo presente.

Barry Buzan (1991b, p. 432) asociaba las amenazas que caracterizaron el fin del siglo XX con aquellas fuerzas de cambio que son percibidas por los Estados o las sociedades nacionales como hostiles para su integridad funcional, y con los factores que afectan negativamente la habilidad de ambos para mantener su identidad independiente frente a otros actores. Es decir, donde las rivalidades interestatales presuntamente estaban disminuyendo y dando paso a tensiones domésticas y transnacionales en un sistema crecientemente interdependiente con procesos de globalización.

El fin de la Guerra Fría trajo consigo una ampliación del concepto de seguridad a partir de la inclusión de asuntos adicionales a los que comprometen la supervivencia de los Estados o las condiciones mínimas para la existencia humana, identificando diversas preocupaciones e incertidumbres como temas que requieren acciones de emergencia y medidas excepcionales, incluyendo el uso de la fuerza policial o militar (Buzan, 1991b, p. 433). Con la desintegración de la URSS, en los países del norte geopolítico (potencias altamente industrializadas), las agendas de seguridad centradas en amenazas clasificadas en los campos político y militar tendieron a perder predominio o a complementarse con asuntos económicos, sociales y ambientales, alterando la agenda de seguridad internacional. No obstante, esos cambios no eran tan claros para los países periféricos y semiperiféricos, aunque se presumía que las presiones sistémicas por causa de las guerras del siglo XX entre las potencias principales darían paso a preocupaciones de seguridad más localizadas (nacionales, subregionales o regionales) y a dinámicas interestatales entre centro y periferia más caracterizadas por la cooperación que por la confrontación (p. 434).

Buzan (1991b) estimaba que la multipolarización del sistema, con el declive relativo de EE. UU. como superpotencia y el ascenso de potencias como las de la Comunidad Económica Europea (hoy UE), China, Japón e India, implicaría una menor preocupación por las tensiones militares interestatales y una preponderancia de la economía política, un aumento de los puntos de interdependencia entre centro y periferia, una reducción sustancial de los recursos y esfuerzos de intervención externa, y un aumento de la importancia dada a los asuntos regionales, incluyendo mayor margen de proyección para las potencias regionales primarias (por

ejemplo, Brasil en Suramérica) y más autonomía para la expresión de interacciones y antagonismos entre Estados vecinos (pp. 434-435).

También consideraba que habría un número mucho menor de conflictos de origen ideológico dentro y entre unidades políticas, incluyendo la desaparición del fascismo y del comunismo como antagonistas de las democracias industriales occidentales, presumiendo una eventual expansión del capitalismo liberal sin muchas resistencias, a pesar de sus evidentes debilidades y de las diversas críticas que enfrenta (Buzan, 1991b, p. 436). Adicionalmente, pensaba que emergía una comunidad de seguridad global dominante y dirigida por las potencias altamente industrializadas, como red que suprimiría el uso o la amenaza de uso de la fuerza entre aliados, y que se caracterizaría por cooperar por la estabilidad de la periferia y de la economía global, y muy ocasionalmente contra agresores como Iraq (la guerra del Golfo), donde la preparación para el combate contra un bloque o Estado enemigo no sería frecuente (pp. 436-437). Aunque la posibilidad estructural de que un sistema multipolar experimente la multiplicación de rivalidades militares entre Estados al debilitarse la hegemonía, como el de 1945, este sistema multipolar del siglo XXI presuntamente tendría un núcleo de coalición dominante (EE. UU. y aliados) de Estados independientes, pero dispuestos a actuar colectivamente para mantener la estabilidad (p. 437).

Además de lo anterior, Buzan (1991b) percibía este sistema como complementado por una sociedad internacional (global) emergente, caracterizada por la construcción de un consenso mínimo universal de normas y valores (liberales), incorporando un amplio rango de instituciones y organismos para coordinar el logro de metas comunes, incluyendo el eventual fortalecimiento o ampliación de los regímenes de Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, entre otros (p. 438). Aunque esas lógicas las atribuyó al centro del sistema, también previó algunas consecuencias generales para los países periféricos (pp. 438-439):

- Dejarían de ser usados como “botín ideológico”, baluartes estratégicos o “moneda de cambio” en la rivalidad entre las grandes potencias.
- Los Estados comprometidos contra “Occidente” o contra el alineamiento perderían aliados y fuentes de recursos.
- Seguirían enfrentando problemas en sus procesos de construcción de Estado y por la presión de las potencias occidentales para que se acoplen a las reglas y estándares internacionales a pesar de sus debilidades.
- Pérdida de fuerza de los procesos de descolonización.
- Disminución del interés, por lo menos político e ideológico, en dotar militarmente a los países periféricos por parte de las grandes potencias.

Si bien varias de estas tendencias señaladas para el centro y la periferia del sistema internacional resultaban muy plausibles para inicios de los años noventa, con la apertura y transcurso del siglo XXI, en el actual contexto de multipolarización creciente, cada vez más desordenado, con procesos de globalización económica, política y cultural alentados y resistidos simultáneamente por múltiples actores estatales y no estatales, la imagen resultante dista de ser una de mayor estabilidad frente a la Guerra Fría. Una distribución del poder tendiente a la dispersión genera más incertidumbre, más volatilidad en las alianzas y compromisos multilaterales, y menos capacidad disuasiva y de hacer cumplir las reglas de juego, y se multiplican los dilemas de seguridad por la tendencia de muchas unidades a elevar su capacidad militar (Alons, 2007). Y si bien en los sistemas de alta concentración del poder (unipolares o bipolares) no dejan de presentar agresiones entre potencias o incluso hostilidades por parte de las unidades hegemónicas, el número de conflictos y agresiones entre Estados y entre Estados y actores no estatales parece elevarse más en un sistema de poder disperso, acentuando la anarquía internacional (vacío de autoridad) y las desconfianzas.

Además del debilitamiento del liderazgo global y hegemonía de EE. UU. y la emergencia de China como su rival económico y militar directo, pueden resaltar-se algunas otras tendencias inquietantes:

- Se han multiplicado los oferentes internacionales de armamento y tecnología militar (por ejemplo, EE. UU., Rusia, China, India, Bielorrusia, países del centro y norte de Europa y países de Asia del Este como Japón y Corea del Sur).
- Se están generando topes históricos de producción, compra de armamentos y gasto militar a escala mundial.
- China, Rusia e, incluso, Irán han aprendido a penetrar e instrumentalizar geopolíticamente las áreas geográficas anteriormente alineadas con EE. UU. (por ejemplo, América Latina) o potencias excolonizadoras europeas (por ejemplo, África), buscando debilitar la influencia de los segundos.
- Se han multiplicado los conflictos armados no interestatales y la disposición de armas de fuego en manos de civiles.
- Aumentan los conflictos sociales por el acceso a recursos naturales vitales con tendencia a la escasez, como el agua.
- Hay topes históricos de hambruna en algunas áreas, a pesar de que se presentan simultáneamente topes de producción mundial en alimentos.
- Se han potenciado los movimientos sociales y políticos disruptivos de alcance transnacional, apoyados en las nuevas tecnologías de información y comunicación.

- Las TIC también han facilitado la capacidad de reclutamiento, propaganda, coordinación y acción por parte de grupos extremistas que apelan al terrorismo.
- Se ha facilitado la adquisición, el desarrollo y la transferencia de capacidad nuclear, tanto civil como militar, parcialmente por la carrera armamentista reactivada entre las potencias principales (EE. UU., Rusia y China), incluyendo el desarrollo de misiles hipersónicos de mediano y largo alcance, y la falta de soluciones definitivas para los desafíos que representan Corea del Norte e Irán.
- Hay ampliación y expansión geográfica, pero deterioro paralelo de cooperación e identidad, de la alianza noratlántica (OTAN), y una expansión agresiva de la influencia militar de Rusia en Europa Oriental y Asia Central.
- Las intervenciones internacionales en Irak, Afganistán, Libia, Egipto, Siria, Yemen o Haití no han obtenido la estabilidad, poniendo en entredicho la efectividad de las ayudas humanitarias, la capacidad de exportación del régimen democrático y la capacidad de coordinación para la construcción de Estado y paz por parte de las potencias principales occidentales.
- La inteligencia artificial, la biotecnología y la economía digital (*e-economy*) transforman el mercado laboral mundial y generan nuevas desigualdades y dinámicas de inclusión-exclusión, incluyendo el estímulo de migraciones masivas desde países subdesarrollados y en vías de desarrollo hacia los países del centro.
- Los desarrollos cibernéticos, biotecnológicos y de física cuántica —incluyendo la inteligencia artificial, la experimentación celular y la comunicación y computación cuánticas— están llevando las tecnologías militares a un nivel sin precedentes, muy lejos de las prescripciones del derecho internacional de los conflictos armados.
- Hay una tendencia a la militarización y el conflicto de poder (apropiación) en el espacio, incluyendo el desarrollo de armas nucleares, cibernéticas y de láser que pueden ser emplazadas en satélites naturales o artificiales.
- Los nacionalismos y los conflictos raciales y religiosos parecen acentuarse, erosionando la narrativa global liberal(izante).
- Los mercados de las drogas ilegales se fortalecen a pesar de varias décadas de guerra contra las drogas, con tasas históricas de producción, consumo y muertes por sobredosis.
- Se elevan las fuentes de ataque y robo contra Estados, empresas y ciudadanos a través del ciberespacio, desde cualquier lugar del planeta.

- Hay un deterioro fáctico del multilateralismo político (por ejemplo, ONU) y económico (por ejemplo, OMC), con aumento de posturas gubernamentales unilaterales (por ejemplo, el America First de Trump) o bilateralistas (por ejemplo, el Brexit).
- El cambio climático y sus efectos irreversibles se ciernen como la principal amenaza compartida a la seguridad humana, incluyendo el aumento global de la temperatura, el deshielo polar, los incendios e inundaciones recurrentes, el aumento de incidentes como tormentas tropicales, la perforación extensiva de la capa de ozono y el aumento en la severidad en los ciclos de sequía o lluvia según subregiones.
- Las facilidades migratorias, de transporte rápido y masivo, y de conectividad física interregional elevan la probabilidad de pandemias, como sucedió con el COVID-19.

Así pues, varios de los objetivos de los Estados son crecientemente influidos por las múltiples y diversas amenazas que se perciben de este sistema internacional inestable y cambiante. Después de la desintegración de la antigua Yugoslavia y la violencia genocida que se desató, los tomadores de decisión estadounidenses y de Europa Occidental se hicieron más conscientes de las “nuevas amenazas”, incluyendo conflictos armados no estatales. Además de sus preocupaciones “tradicionales” por la proliferación de armas de destrucción masiva entre Estados, han asumido una nueva inquietud por la posibilidad de que grupos extremistas también adquieran dichas armas (Viotti y Kauppi, 2013, pp. 188-189). Y si bien los países periféricos y semiperiféricos tienden a priorizar amenazas de índole interna, relacionadas con sus procesos incompletos de construcción de Estado y mercado, están siendo cada vez más conscientes de sus vulnerabilidades ante fenómenos transnacionales de orden subregional, regional, interregional y global.

Amenazas, nuevas amenazas y percepciones de amenaza: conceptualización y teorización

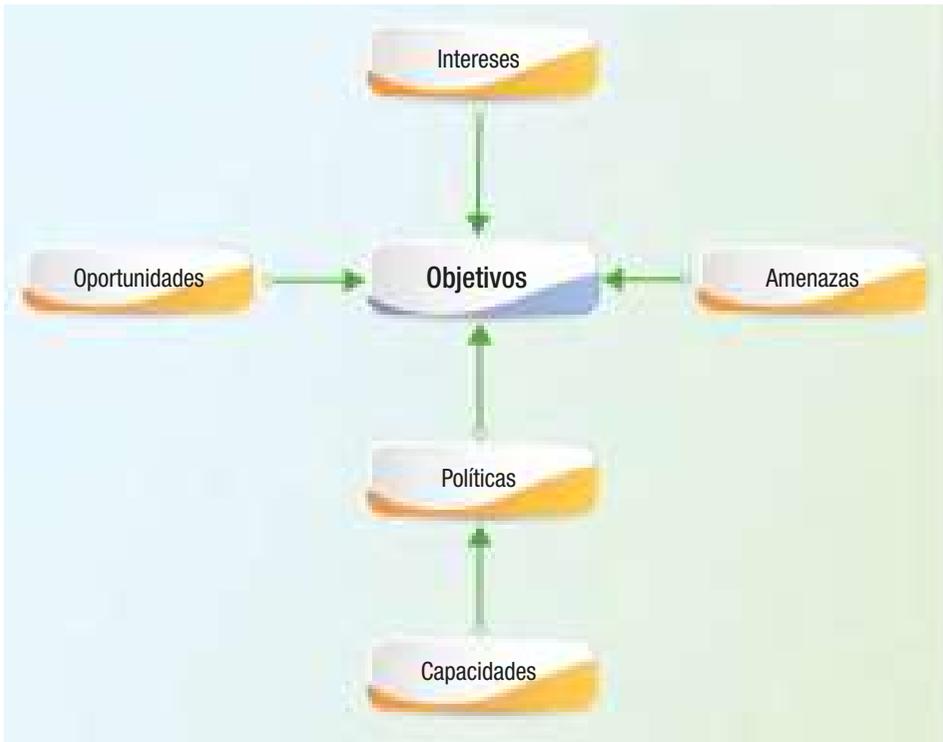
Sin importar de qué contexto se trate, las orientaciones de la política, las capacidades, los intereses, las amenazas y las oportunidades son factores tenidos en cuenta por los tomadores de decisión en el momento de formular los objetivos del Estado (Viotti y Kauppi, 2013, p. 187) (gráfica 7).

Lo tocante a la definición de las amenazas y de la agenda de seguridad para un gobierno dependen parcialmente de una pregunta: ¿hasta qué punto ese asunto o factor es una amenaza “real” para la seguridad nacional? No resulta fácil de

resolver con precisión y diversas amenazas podrían subestimarse o inflarse. Una primera dificultad estriba en cómo calcular con precisión las capacidades ofensivas con las que cuenta el que se ha definido como enemigo, por lo menos cuando se trata de un actor estatal o no estatal. Lo segundo es cómo inferir o discernir acertadamente sus intenciones (Viotti y Kauppi, 2013, p. 190).

Más allá de las herramientas tecnológicas, aritméticas y de inteligencia para lograr esa doble respuesta, la propia definición de amenazas depende parcialmente de las construcciones sociales, incluyendo los entendimientos que aportan tanto los gobernantes como las poblaciones, y advirtiendo un componente altamente subjetivo e intersubjetivo. Por esta razón, una ecuación preliminar podría ser que la percepción de las capacidades multiplicada por la percepción de las intenciones da como resultado una aproximación al grado de percepción de amenaza (Viotti y Kauppi, 2013, p. 190). Las tres anteriores percepciones de amenaza entre dos Estados también podrían trabajarse cualitativamente como indicadores según la connotación ofensiva que los actores o analistas le atribuyen en el contexto (alta, media o baja). En la tabla 2 ofrecemos una simulación de resultados.

Gráfica 7. Elementos de la planeación de la agenda estatal



Fuente: Viotti y Kauppi (2013, p. 187).

Tabla 2. Simulación del resultado de la combinación de percepciones de amenaza entre dos Estados

| Percepción de capacidades ofensivas | | Alta | Media | Baja |
|-------------------------------------|-------|------------------|------------------|----------------|
| Percepción de intenciones ofensivas | Alta | Amenaza elevada | Amenaza moderada | Baja amenaza |
| | Media | Amenaza moderada | Amenaza moderada | Baja amenaza |
| | Baja | Baja amenaza | Baja amenaza | No hay amenaza |

Fuente: Elaboración propia con datos de Viotti y Kauppi (2013).

Buena parte de la confirmación de las sospechas que haya sobre intenciones y capacidades de un actor rival, para consumir o no la percepción de amenaza, dependerá de la calidad de labores de inteligencia que se desarrollen, permitiendo identificar tanto el nivel de alistamiento de las fuerzas y activos del enemigo como su grado de predisposición a realizar un ataque, aunque nunca será una labor tan precisa o infalible como desean las autoridades políticas (Viotti y Kauppi, 2013, p. 191). Reconociendo además que las labores de inteligencia en los regímenes democráticos tienen aún mayores limitaciones. El alistamiento militar (*military readiness*) puede definirse como la capacidad militar para involucrarse en un combate y cumplir las misiones y tareas asignadas, y puede clasificarse como alistamiento funcional o logístico dependiendo de la naturaleza física y estratégica de los componentes misionales. Además, se incluye la preparación de cara a la incertidumbre con el fin de elevar la probabilidad de defensa o ataque exitosos ante cualquier eventualidad, teniendo en cuenta el mejoramiento de los tiempos de respuesta del personal mediante el entrenamiento, el mantenimiento continuo de los equipos y armamentos, y la evaluación asertiva de la capacidad de los activos propios (armas, tecnologías, etc.) o *alistamiento operacional* y la capacidad de cada fuerza militar (terrestre, naval, aérea, espacial) para cumplir con sus funciones o *alistamiento estructural* (Institute for Defense and Business, s. f.).

Una de las razones de esa dificultad de cálculo es el rango de impredecibilidad de la naturaleza humana, dado que siempre puede ser posible un ataque sorpresa, argumento que suele ser utilizado por algunas perspectivas realistas para justificar la preparación para el peor escenario, en lugar de esperar algo mejor. Sin importar qué perspectiva epistemológica, teórica o metodológica se adopte, uno de los límites de las ciencias sociales (y militares) es discernir con precisión la intencionalidad de los actores, dando usualmente lugar a hipótesis optimistas o pesimistas difíciles de corroborar, ya sea que se enfatice el análisis de los contenidos del discurso (modelos hermenéuticos) o la evaluación “objetiva” de las acciones implementadas (modelos empiristas). Ese elevado margen de error tiene que ver con ese espacio de libre albedrío o maniobra humanas que resulta imposible de predecir o determinar, y que suele sorprender a pesar de las restricciones socioeconómicas, normativas, culturales y hasta físicas. En ese sentido, una gran asimetría de capacidades frente a un potencial agresor puede

resultar insuficiente para garantizar el efecto disuasivo, especialmente en presencia de ideas o ideologías radicales/extremistas que impulsan su lucha, o por otro lado, los elementos ideológicos radicales podrían dar lugar a un uso excesivo o inadecuado de esa superioridad material (por ejemplo, poder nacional) por parte de quien pretende protegerse de la amenaza.

En el caso del neorealismo, teoría de las relaciones internacionales, se arguye que, a diferencia de las capacidades militares, las intenciones no pueden auscultarse empíricamente porque el “mundo interior” de los decisores es difícil de discernir y siempre tienen la posibilidad de mentir/ocultar (Mearsheimer, 2007, p. 73). De este modo, presumen que los Estados se preparan o anticipan ante los otros porque nunca pueden estar seguros de que un Estado que acepta el *statu quo* en realidad no está adelantando planes revisionistas o lo hará en el futuro, asumiendo así “lo peor” de las intenciones de los otros para evitar ser sorprendidos (p. 75). Así, en esta perspectiva, equiparse en defensa o introducir mejoras sustanciales económicas traducibles en poder militar producen señales de alarma independientemente de sus justificaciones, sobre todo cuando se trata de un Estado o actor calificado como enemigo.

Pero a pesar del rigor de esas estimaciones, siempre hay la posibilidad de que las percepciones combinadas de los actores en rivalidad, sobre todo cuando son Estados, los conduzcan a una situación de espiral en materia de preparación defensiva, produciendo un “dilema de seguridad”, donde ambos (o más) elevan progresivamente su capacidad militar en aras de su “legítima defensa”, pero al final aumentan también sus tensiones y su inseguridad al hacerse más peligrosos para el otro y hasta para sí mismos y sus poblaciones (Viotti y Kauppi, 2013, p. 190). Complementariamente, las heurísticas o predisposiciones cognitivas y emocionales (intuiciones) que alteran la adopción “racional” de una decisión podrían conducir a los actores a sobreestimar o subestimar las fuentes de amenaza. Las heurísticas no son negativas *per se*, y pueden estar ancladas, por ejemplo, en la intuición o el sentido común. Aunque la pura intuición puede conducir a un pobre desempeño en la toma de decisiones, la experiencia y el desarrollo de habilidades para enfrentar problemas pueden elevar la precisión y el poder de las intuiciones (Kahneman, 2003, p. 1450).

Aquí proponemos una simulación o ejercicio teórico para apreciar mejor el efecto no deseado de las heurísticas en el proceso de entendimiento de las amenazas.

Supóngase que el líder de gobierno de un “Estado A” de tipo democrático percibe a un “Estado B” como una “amenaza” a su seguridad, porque tiene un régimen político no democrático y su líder critica permanentemente al gobierno del Estado A y a su política exterior; además se trata de un Estado vecino o colindante, y ha elevado sustancialmente su gasto militar. Algunos de esos factores

señalados se discuten en la literatura especializada como detonantes de conflicto armado interestatal.

Posibles intuiciones del líder del Estado A:

- Los Estados no democráticos son más proclives al uso de la fuerza en política exterior porque sus líderes tienen menos restricciones.
- Los Estados que incrementan su gasto o personal militar rápidamente se están preparando para la guerra.
- Los Estados que tienen conflictos diplomáticos y proximidad geográfica son más proclives a enfrentarse entre sí.

De esta manera, el líder del Estado A se plantea por lo menos tres opciones disponibles:

- Permanecer indiferente.
- Buscar un diálogo con el líder del Estado B.
- Prepararse para una guerra con el Estado B.

La *función de utilidad* es una herramienta de análisis económico que presume que es posible identificar la mejor alternativa o preferencia disponible al hacer la sumatoria del resultado de multiplicar la probabilidad de ocurrencia por el valor de cada beneficio y restarla de la sumatoria del resultado de multiplicar la probabilidad de ocurrencia por el valor de cada costo relacionado.

$$F(ui) = \sum_i ((P1 \times B1 + \dots + Pn \times Bn) - (P1 \times C1 + \dots + Pn \times Cn))$$

Donde $i = 1-n$ se refiere al número de opciones 1 hasta la n formuladas.

Los costos (C) y beneficios (B) pueden estimarse entre 0 y 10 con distintas reglas de ponderación o equivalencia (índices).

Las probabilidades de ocurrencia (P) son coeficientes que van de cero (0 %) a uno (100 %).

Supóngase que, en condiciones de búsqueda precisa de información (inteligencia), no hay evidencias confiables de que el líder de B tiene una intención agresiva (militar) contra A, más allá de sus discursos hostiles, ni de que su gasto militar haya estado dirigido a la compra de armamento ofensivo. Es decir, con un bajo o nulo grado de alistamiento en contra. Así, el ejercicio hubiese arrojado estas utilidades:

- Opción 1 (indiferencia): 40
- Opción 2 (dialogar): 120
- Opción 3 (prepararse guerra): -40 (pérdida neta)

Pero en este ejemplo, las intuiciones del líder A podrían elevar considerablemente la percepción de probabilidad de un “ataque sorpresa” por parte del Estado B en el cálculo que hizo A, que no necesariamente estaría en la “realidad” de las opciones que tenía en cuenta el líder de B. Es decir, lo empuja a escoger la opción 3 por temor, presión o predisposición ideológica. En otras palabras, una predisposición heurística adversa a B (por ejemplo, emocional o ideológica) podría no solo “inflar” la percepción de probabilidad de un ataque no previsto de B (100 %), sino además conducir al líder del Estado A a ignorar los costos y beneficios no militares (económicos, diplomáticos, migratorios, etc.) de las 3 opciones comparadas, negándose a comparar equilibradamente entre opciones o reduciendo la comparación a una sola dimensión de análisis (por ejemplo, militar). Las desavenencias interpersonales y las debilidades en el manejo de las emociones negativas (inteligencia emocional) y que llevan a muchos decisores a tomarse las cosas “de forma personal”, pueden acentuar estos fallos de interpretación del contexto, aumentando la posibilidad de que sus acciones escalen el conflicto de forma innecesaria.

Así, usando su sistema intuitivo, para el líder de A las opciones 1 y 2 podrían resultar menos deseables al asumir que no prepararse para disuadir al Estado B podría hacer el ataque sorpresa en su contra un peligro más inminente. Y podría sumarse una heurística más: que “es mejor prepararse para lo peor que esperar lo mejor” (perspectiva del realismo político).

No obstante, este ejercicio también podría formularse en sentido inverso, con un líder de gobierno que ignora sistemáticamente la información y advertencias con respecto al grado alto de hostilidad de un enemigo y su aumento de alistamiento y planes de ataque, por ejemplo, por sus convicciones idealistas o sencillamente por su desinterés, lo que tiende a facilitar agresiones que pudieron prevenirse razonablemente, no necesariamente siempre mediante la disuasión militar, sino por ejemplo, mediante mecanismos diplomáticos multilaterales de presión, rendición de cuentas o sanción preventiva para el potencial agresor (por ejemplo, de comprobarse su adquisición de armas prohibidas internacionalmente). Sin embargo, cabe reconocer que, en el juego de percepciones dentro de las interacciones, la contraparte podría percibir las medidas no militares en su contra, como el aislamiento o condena diplomáticas y las sanciones económicas, como amenazas directas y fuentes de desestabilización o intervención externa, propiciando una reacción aún más hostil en lugar de un cambio de conducta. En un punto intermedio, algunos defienden el uso de la “diplomacia coercitiva” o amenaza de uso limitado de la fuerza militar, especialmente multilateral, de modo en que se identifiquen y ataquen solamente blancos selectivos para evitar una guerra y desmotivar al agresor potencial (Viotti y Kauppi, 2013, p. 221), pero aun así, la posibilidad de reacción desmedida o “irracional” de la contraparte siempre estará presente, dependiendo de factores intervinientes como los rasgos

psicológicos de sus decisores y los significados culturales de sus sociedades o élites de origen.

Sin embargo, si se discute sobre “nuevas amenazas” o amenazas relacionadas con actores no estatales, el diagnóstico se complejiza más cuando: (1) se trata de fenómenos humanos residuales (no deseados o indirectos) o no humanos que producen miedo y sensación de amenaza existencial por sus efectos devastadores, pero no se pueden atribuir fácilmente a un origen de “intenciones” concretas o conscientes de hacer daño (por ejemplo, cambio climático, radiación accidental, pandemias, estampidas humanas, ingreso a la Tierra de asteroides o desechos espaciales, etc.), o (2) se trata de actores en clara enemistad o antagonismo, pero cuyas capacidades ofensivas no son convencionales en cuanto a tecnología militar, no son conocidas o pueden tener un doble uso civil-ofensivo cuando se proponen hacer daño. Ello remite a conceptos como el de los conflictos armados asimétricos entre Estados y entre Estados y actores no estatales internos, externos o transnacionales (Al-Qaeda, Estado Islámico, Hizbulah, etc.).

Las amenazas asimétricas pueden definirse como aquellas fuentes de agresión que golpean vulnerabilidades que no son normalmente apreciables o protegidas por la víctima (por ejemplo, un Estado) o que buscan capitalizar las limitaciones de preparación o anticipación del blanco, siendo actores que tienden a aplicar conceptos operacionales y tácticos que no conoce su enemigo o que rompen con la tradición histórico-militar (Bennett, 2003, p. 33). Allí se ubican, por ejemplo, las dinámicas de los conflictos armados internos. Los conflictos multiétnicos y las luchas de liberación nacional, por mencionar algunos, se traducen en un tipo de violencia sostenida y difusa que no tiene antecedente en las operaciones militares convencionales, donde algunas de estas facciones prefieren mantenerse en una guerra de guerrillas o desarrollan ataques terroristas en lugar de ataques directos, y donde los activos militares como los que caracterizan al poder aéreo no pueden utilizarse estratégicamente para lograr golpes directos, por el elevado riesgo de daño colateral (civil). Este poder aéreo deben limitarse a roles como el apoyo a las operaciones terrestres anti-insurgentes y la vigilancia y el reconocimiento del teatro de operaciones (Marszałek, 2007).

Al contemplar tanto las fuentes convencionales de amenaza como las no convencionales en una estrategia de seguridad o en el planeamiento de las políticas de seguridad y defensa, puede surgir una dificultad adicional: el efecto no deseado de desbalance financiero/presupuestal cuando no son claras las prioridades o la planeación se concentra excesivamente en la lista de amenazas, ampliándose indefinidamente en el largo plazo e ignorando otros elementos como los objetivos nacionales no militares, las restricciones normativas y políticas, y las demandas ciudadanas, entre otros (Viotti y Kauppi, 2013, p. 191). La implosión de la URSS o la casi completa absorción de la economía nacional hacia industrias

y fines de defensa por parte de regímenes extremadamente militarizados, como en el caso de Corea del Norte, advierten la necesidad de un equilibrio y un tope tanto para la identificación de amenazas como para la destinación de recursos. Al final, un Estado que colapsa económica o políticamente por su mala administración pública resulta más peligroso para los ciudadanos que múltiples amenazas internas o externas.

Adicionalmente, las discrepancias internas de un gabinete o entre tomadores de decisión con respecto a la determinación de un factor como amenaza y su nivel de peligrosidad pueden dar lugar a problemas de acción colectiva gubernamental o estatal, conduciendo a indecisiones, acciones fragmentadas políticamente, desautorizaciones o vetos de otras autoridades e incluso a posturas impugnadas por las fuentes de opinión pública doméstica y los grupos de interés. El constructivismo apunta, precisamente, a que muchas posturas oficiales adoptadas en nombre del interés o la seguridad nacionales son refutadas o rivalizan con los entendimientos compartidos por diversos grupos, no solamente de oposición interna, lo cual acontece incluso en regímenes no democráticos (Viotti y Kauppi, 2013, p. 194). Por esto los procesos políticos para generar convergencia política, comunicación efectiva, participación pluralista y socialización resultan clave para confeccionar la agenda de seguridad de forma asertiva.

Ahora bien, la combinación de percepciones de amenaza por parte de los gobiernos de Estados distintos puede dar lugar a resultados combinados de no cooperación, cooperación parcial y profunda, o hasta conflicto entre países. Winslett (2015, p. 2) lo explica de la siguiente manera en relación con actores o fenómenos transnacionales: si los líderes de un Estado A perciben un actor o factor X como una “amenaza” y los líderes de un Estado B comparten esa percepción, es factible que se produzca una base de coordinación de intereses y esfuerzos entre países. Por otro lado, si los líderes de B no perciben a X como una amenaza o no quieren entrar en antagonismo con X, es muy probable que haya conflicto diplomático entre ambos Estados a medida que los líderes de A presionan, insisten o exigen acciones represivas y decisiones de B para contrarrestarlo.

El conflicto entre Estados podría escalar si los líderes de A perciben que la seguridad de su país está deteriorándose por la falta de colaboración de B, conduciéndolos probablemente a adoptar decisiones de política exterior en retaliación contra el Estado B, lo cual podría ser respondido de forma igualmente agresiva por parte de ese segundo Estado, arrastrándolos a ambos hacia una espiral de tensiones. Esta situación como hipótesis de conflicto interestatal podría agravarse si los líderes de A tienen la percepción de que los líderes de B no solamente no están interesados en cooperar contra X, sino que, además, lo consienten, patrocinan o apoyan de alguna forma en su territorio. Y finalmente, la espiral podría llegar a su punto más álgido si los líderes de A consideran que X está

siendo instrumentalizado por el Estado B para desestabilizar o debilitar al Estado A (Winslett, 2015, pp. 2-3).

Empero, dentro de esta matriz de posibilidades cabe la opción de que los líderes de B no perciban a X como una “amenaza”, pero sí como una “molestia”, conduciéndolos a una actitud de cooperación parcial o superficial con el Estado A, y que podría robustecerse, pero dependiendo de la presencia de otros factores intervinientes dentro de la interacción entre A y B. Por ejemplo, factores como el poder relativo de A y de B, si hay evidente superioridad material de uno frente al otro, dependiendo de las estructuras de alianzas previas que ambos tengan entre sí o con otros gobiernos y de los condicionamientos impuestos por dinámicas de cooperación asimétrica (por ejemplo, de EE. UU. con los países productores de cocaína y heroína o que tienen presencia de grupos armados ilegales contrarios a los intereses de EE. UU.) y que pueden facilitar o dificultar la coordinación bilateral contra X. Eventualmente, la profundización de esa cooperación limitada podría darse si las percepciones de “molestia” del segundo cambian a percepción de “amenaza” por los cambios propios del actor o fenómeno X. Usualmente, lo que puede alterar esa percepción inicial es, en el caso de los grupos transnacionales, cuando se comprueba que empiezan a buscar agresivamente su independencia o ejercer control territorial, menoscabando la soberanía de los Estados huésped, o bien cuando la totalidad del grupo o una de sus ramas participa de actividades armadas, incluyendo operaciones de terrorismo local o transnacional (Winslett, 2015, p. 3).

Adicionalmente, la cooperación informal y bilateral frente a esos fenómenos puede profundizarse, ampliarse a otros Estados e institucionalizarse mediante tratados y organismos de seguridad en la medida en que se mantengan esas percepciones compartidas de una amenaza en común, se pongan en común unos recursos materiales para enfrentar esas fuentes de amenaza y se mantenga viva la creencia colectiva de que juntos los Estados pueden mejorar su posición en el sistema internacional y su seguridad con respecto a los países que no hacen parte de esos acuerdos. Esas dinámicas pueden incluir ejercicios militares conjuntos, intercambio de información estratégica y mecanismos de asistencia militar en momentos de crisis, lo que puede aumentar las capacidades efectivas de seguridad y defensa de los socios, especialmente frente a amenazas cuya complejidad, peligrosidad o carácter transnacional hacen muy difícil a los Estados protegerse valiéndose únicamente de sus medios de poder nacional (Griffiths y O’Callaghan, 2002, p. 1).

En general, hay dos grandes beneficios de la cooperación en seguridad en relación con las amenazas: (1) se tienden a reducir los costos individuales de su protección, especialmente para los Estados en desventaja material frente a sus aliados (y enemigos) más poderosos, y (2) pueden producirse efectos positivos de

“derrame” (*spillovers*) a mediano y largo plazos, de tal modo en que se aumentan los beneficios de cooperar en seguridad, pero se trasladan a otras áreas, por ejemplo, en materia comercial, de ayuda para el desarrollo, préstamos financieros y ayuda humanitaria (Griffiths y O’Callaghan, 2002, p. 1). No obstante, también es preciso reconocer que muchas situaciones de cooperación muy asimétrica o hegemónica entre aliados pueden conducir a resultados no deseados para la parte en desventaja, tales como la pérdida parcial de su autonomía para hacer políticas públicas domésticas y en materia de política exterior, aumentar su dependencia financiera, militar y tecnológica externa cuando no hay transferencia de capacidades o reducción de las asimetrías de desarrollo entre ambos e incluso tensiones entre aliados ante cambios de gobierno que implican críticas frontales a esos condicionamientos.

Referencias

- Alons, G. (2007). Predicting a State's Foreign Policy: State Preferences between Domestic and International Constraints. *Foreign Policy Analysis*, 3, 211-232.
- Ayoob, M. (1983). Security in the Third World: The Worm about to Turn? *International Affairs*, 60(1), 41-51. Recuperado el 2 de octubre de 2021 de: <https://cluelesspoliticalscientist.wordpress.com/2017/12/11/security-in-the-third-world-the-worm-about-to-turn-by-mohammed-ayoob-a-summary/>.
- Baert, F., Van Langenhove, L., y James, M. (2019). Rethinking Role Theory in Foreign Policy Analysis: Introducing Positioning Theory to International Relations. *Peer Reviewed Online Journal*, 8(1), 4.1-4.20. Recuperado de: <http://psr.iscte-iul.pt/index.php/PSR/article/view/491/422>.
- Baldwin, D. A. (1997). The Concept of Security. *Review of International Studies*, 23(1), 5-26. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0260210597000053>.
- Baquero Valdés, F. (2019). La superioridad aérea en el contexto geoestratégico del Estado colombiano. *Ciencia y poder aéreo*, 14(1), 66-88.
- Baqués Quesada, J. (2021). *De las guerras híbridas a la zona gris: La metamorfosis de los conflictos en el siglo XXI*. Madrid: Publicaciones UNED.
- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Barnett, M., y Raymond, D. (2005). Power in International Politics. *The IO Foundation*, 39-75.
- Barrero, D., Baquero Valdés, F., y Gaitán, Á. A. (2018). La seguridad multidimensional y el poder aéreo: Doctrinas de la OEA y Fuerza Aérea para fortalecer el desarrollo de la seguridad y la defensa. ¿Cuál es el nuevo panorama de Colombia? *Ciencia y Poder Aéreo*, 13(1), 72-81.
- Bennett, B. (2003). Responding to asymmetric threats. En S. Johnson *et al.* (Eds.), *New Challenges, New Tools for Defense Decisionmaking*. Washington: RAND Corporation. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/10.7249/mr1576rc.11>.
- Brzezinski, Z. (1997). *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos estratégicos*. Barcelona: Paidós.
- Buzan, B. (1991a). *People, States and Fear an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Londres: Harvester Wheatsheaf.

- Buzan, B. (1991b). New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs*, 67(3), 431-451.
- Buzan, B., y Waever O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cabrera Ortiz, F. (2016). La seguridad humana como complemento de la seguridad multidimensional: Nueva herramienta para la consolidación y estabilización de la paz en Colombia. En *Transformación militar* (pp. 136-147). Bogotá: Esdegue.
- Calvo, J. L. (2013). La evolución de la estrategia militar desde Clausewitz hasta la Segunda Guerra Mundial. En J. Jordán (Ed.), *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional* (pp. 90-116). Madrid: Plaza y Valdés.
- Cox, R. (1996). Middlepowermanship: Japan and the Future of the World Order. En R. Cox y T. Sinclair (Eds.), *Approaches to World Order* (pp. 241-75). Cambridge: Cambridge University Press.
- Flemes, D. (2007). *Conceptualizing Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case*. German Institute of Global and Area Studies, n.º 53. Recuperado de: <http://ssrn.com/abstract=1000123>.
- Flemes, D. (2008). Brasiliens neue Verteidigungspolitik: Vormachtsicherung durch Aufrüstung. *GIGA Focus Lateinamerika*, (12).
- Flemes, D. (2010). Brazil: Strategic Options in the Changing World Order. En D. Flemes (Ed.), *Regional Leadership in the Global System. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers* (pp. 93-112). Farnham: Ashgate.
- Flemes, D. (2012). Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar. En E. Pastrana, S. Jost y D. Flemes (Eds.), *Colombia y Brasil: ¿Socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 25-48). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Flemes, D., y Wojczewski, Th. (2011). Contested Leadership in Comparative Perspective: Power Strategies in South Asia and South America. *Asian Journal of Latin American Studies*, 24(1), 1-27.
- Fojón, E. (3 de septiembre de 2021). Lo que está por venir. Instituto de Política Internacional UFV Madrid. Recuperado de: <https://ipi-ufv.com/wp-content/uploads/2021/09/Analisis-22-2021-Lo-que-esta-por-venir-.pdf>.
- García Picazo, P. (2006). *Teoría breve de relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.

- Gratius, S. (2007). *Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?* Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y Diálogo Exterior.
- Gray, C. S. (2013). *Perspectives on strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Griffiths, M., y O'Callaghan, T. (2002). *International Relations: The Key Concepts*. Nueva York: Routledge.
- Haluan, M. (2006). Orígenes históricos y componentes del poder nacional contemporáneo: Factibilidad y utilidad de la medición empírica de las capacidades estatales. *Cuadernos del CENDES*, 23(6). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/403/40306106.pdf>.
- Hamilton, D., y Pelkmans, J. (2015). Rule-Makers or Ruletakers? An Introduction to TTIP. En D. Hamilton y J. Pelkmans (Eds.), *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership* (pp.1-16). Londres: RLI.
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy, Wiley on behalf of The International Studies Association. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *Oxford Journals*. Recuperado de: <http://www.jstor.com/stable/3013584>.
- Huntington, S. (1999). The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, 78(2), 35-49.
- Hurrell, A. (2006). Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers? *International Affairs*, 82(1), 1-19.
- Institute for Defense and Business (s. f.). What is Military Readiness? Recuperado de: <https://www.idb.org/what-is-military-readiness/>.
- Jordán Enamorado, J. (2016). El debate sobre la primacía del poder aéreo: Un recorrido histórico. *Boletín IEEE*, 4, 1039-1077.
- Jordán, J. (2013). Enfoques teóricos de los estudios estratégicos. En J. Jordán, *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional* (pp. 15-43). Madrid: Plaza y Valdés.
- Kahneman, D. (2003). Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics. *The American Economic Review*, 93(5), 1449-1475.
- Keohane, R. (1969). Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, 23(2), 291-310.
- Kuehl, D. T. (2009). From cyberspace to cyberpower: Defining the problem. En F. D. Kramer, S. H. Starr y L. K. Wentz (Eds.), *Cyberpower and national security*, vol. 1. Washington: National Defense University Press.

- Laborie Iglesias, M. (2011). *La evolución del concepto de seguridad*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Lind, W. S., Nightengale, K., Schmitt, J. F., Sutton, J. W., y Wilson, G. (1989). The Changing Face of war. *Marine Corps Gazette*: Recuperado el 14 de octubre de 2021 de: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780203089279-8/changing-face-war-fourth-generation-william-lind-colonel-keith-nightengale-usa>.
- Lindvall, J., y Teorell, J. (2016). State Capacity as Power: a Conceptual Framework. *Lund University*. Recuperado de: <https://ces.fas.harvard.edu/uploads/files/Event-Papers/State-Capacity-as-Power-September-2016.pdf>.
- Lombo López, J. A. (2002). El poder aéreo, instrumento decisivo para la resolución de las crisis del siglo XXI. *Arbor*, 171(674), 231-257. DOI: <https://doi.org/10.3989/arbor.2002.i674.1030>.
- Marszałek, M. (2007). *Air Power in International Security*. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/333579093>.
- Mattern, J. B. (2008). The Concept of Power and the (Un)discipline of International Relations. En: *Accelerating the world's research*. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/OXFORDHB/9780199219322.003.0040>.
- Mearsheimer, J. (2007). Structural Realism. En *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (pp. 71-88). Oxford: Oxford University Press.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: W.W. Norton.
- Meilinger, P. S. (1996). *Diez propuestas en relación con el poder aéreo*. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/215253882/MEILINGER-Phillip-10-Propuestas-en-relacion-al-Poder-Aereo>.
- Nolte D. (2006). *Potencias regionales en la política internacional: Conceptos y enfoques de análisis*. *ECONSTOR - GIGA Working Papers n.º 30*. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10419/47835>.
- Nolte, D. (2012). Regionale Führungsmächte: Analysekonzepte und Forschungsfragen. En D. Flemes, D. Nabers y D. Nolte (Eds.), *Macht, Führung und Regionales Ordnung* (pp. 17-52). Baden-Baden: Nomos.
- Nye, J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Washington: Public Affairs.
- Nye, J. S. (2008). *The Powers to Lead*. Oxford: Oxford University Press.

- Nye, J. S. (2011). *The Future of Power*. Washington: Public Affairs.
- Nye, J. S., y Armitage, R. L. (2007). *CSIS Commission on Smart Power: A Smarter, More Secure America*. Washington: CSIS Press. Recuperado de: <https://books.google.com.co/books?id=Nz0I7EGN8tsC>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1945). *Paz, dignidad e igualdad en un planeta sano*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-9>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2004). *Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos*. Recuperado el 6 de julio de 2020 de: <https://undocs.org/es/A/59/565>.
- Organización de los Estado Americanos [OEA]. (2013). Declaración sobre Seguridad en las Américas, México 2013. Recuperado el 14 de mayo de 2020 de: http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf.
- Osisanya, S. (s. f.). *National Security versus Global Security*. Recuperado de: <https://www.un.org/en/chronicle/article/national-security-versus-global-security>.
- Ottervik, M. (2013). Conceptualizing and Measuring State Capacity: Testing the Validity of Tax Compliance as Measure of State Capacity. En *The Quality Of Government Institute*. Gotemburgo: Department of Political Science University of Gothenburg. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/43558814.pdf>.
- Palermo, J. (2006). *Redefiniendo asimetrías en el empleo del poder aéreo*. Recuperado de: <http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternacional/apj-s/2006/2tri06/palermo.html>.
- Pallaver, M. (2011). *Power and its forms: Hard, soft, smart*. (Tesis de doctorado). The London School of Economics and Political Science. Recuperado de: <http://etheses.lse.ac.uk/220/#.YTwzfz0zQ00.mendeley>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf.
- Sánchez David, R., y Rodríguez Morales, F. A. (2006). Seguridad nacional: El realismo y sus contradictores. *Desafíos*, 120-177.
- Tellis, A. J. (2000). A Revised View of National Power. En *Measuring National Power in the Postindustrial Age*. Arlington: RAND. Recuperado de:

https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=juZm_CQpyzAC&oi=fnd&pg=PR3&dq=national+power&ots=2F-8lOfEwU&sig=Oaaw-LM0kp_DjspN4fq8nscpugE#v=onepage&q=national%20power&f=false.

- Ullman, R. H. (1983). *Redefining Security*. Recuperado el 3 de octubre de 2021 de: <https://www-jstor-org.ezproxy.uned.es/stable/pdf/2538489.pdf?refreqid=excelsior%3Ac648375adcc4a8c5fa6ccbe30b4e231c>.
- Universidad Militar Nueva Granada. (s. f.). *Teorías geopolíticas del dominio mundial*. Bogotá: Faedis. Recuperado de: http://virtual.umng.edu.co/distancia/ecosistema/ovas/riep/geopolitica/unidad_1/medios/documentacion/p9h3.php.
- Viotti, P., y Kauppi, M. (2013). *International Relations and World Politics*, 5.ª ed. Nueva York: Pearson.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Winslett, G. (2015). Differential Threat Perceptions: How Transnational Groups Influence Bilateral Security Relations. *Foreign Policy Analysis*, (0), 1-21.
- Wolfers, A. (1952). *National Security as an Ambiguous Symbol*. Recuperado el 2 de octubre de 2021 de <https://www-jstor-org.ezproxy.uned.es/stable/pdf/2145138.pdf?refreqid=excelsior%3Ad9c350579fbc902e52e749baf52f446a>.

Sección II

Poder nacional de Colombia



Poder nacional de Colombia: capacidades materiales e ideacionales frente a las amenazas a la seguridad multidimensional

Diego Vera Piñeros*, Paula Prieto** y Daniela Garzón***

Introducción

Colombia se puede caracterizar como una potencia secundaria en el sistema internacional, con capacidades materiales significativas como para proyectarse activamente en el nivel regional y, en menor intensidad y alcance, en el nivel global, si bien con mayores limitaciones al compararla con otras potencias, ya sea la superpotencia de Estados Unidos, las grandes potencias consolidadas (China, Rusia, Reino Unido o Francia), las potencias candidatas a gran potencia (Alemania, Japón o India), las potencias medias (p. ej., Noruega, Suiza o Canadá) y las potencias regionales. Para el caso de Suramérica, se señala a Brasil como único exponente de esa última categoría por su clara superioridad en términos de recursos tangibles frente a sus otros once vecinos. Esas capacidades le permiten a Colombia, igualmente, encarar diversos problemas y desafíos de seguridad nacional, tanto internos como externos, pero su forma de uso depende de aspectos

* Profesor asistente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia. Politólogo de la misma universidad y MA en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá). Correo electrónico: veraproferri@gmail.com.

** Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. MA en Relaciones Internacionales de la Universidad de Essex (Reino Unido).

*** Profesional en Relaciones Internacionales y Comunicación Social (doble programa) de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

intervinientes o propios del sistema político y de los procesos decisorios gubernamentales.

Fenómenos como los vacíos o debilidades de construcción de Estado en varios territorios subnacionales, el descuido estatal de las fronteras, la ineficiencia de algunas instituciones y organismos públicos, la corrupción en la Administración y contratación públicas, y los problemas o déficits de participación ciudadana en la confección de las políticas públicas nacionales y territoriales son algunos factores intervinientes que pueden incidir en el uso errado (o no uso) de las capacidades y recursos nacionales. También inciden los factores independientes al gobierno y los órganos del Estado, tales como los vaivenes de la economía global o regional, los conflictos entre potencias o los cambios de gobierno de los países aliados (en el plano externo), como el grado de desempeño de los sectores económicos no estatales, el comportamiento de los actores no gubernamentales del conflicto armado interno o las demandas y presiones ciudadanas (en el plano doméstico), o como los fenómenos asociados a dinámicas transnacionales (migraciones, crimen organizado, tráfico ilegal, presiones de redes civiles internacionales, etc.).

Los recursos en sí no gobiernan, pero brindan un potencial de acción en políticas públicas, incluyendo políticas de seguridad y defensa, y de política exterior. Los recursos materiales no operan en el vacío, adquieren significado, orientación política, ética e ideológica concreta en relación con las ideas de los tomadores de decisión, quienes trazan prioridades, representan unos intereses en lugar de otros, tratan de reflejar sus propios valores en las políticas, deben interpretar y responder a normas internas y externas, y buscan materializar una noción o concepción que tienen —ambigua o precisa— tanto de la posición internacional que desean para su Estado como de los roles, responsabilidades, funciones o simplemente de la imagen con la que quieren que sean interna y externamente reconocidos sus países.

Obviamente, entre materia e ideas pueden darse asincronías y contradicciones. El contenido de esas ideas puede conducir a un derroche de recursos, a un uso subóptimo de recursos o a un equilibrio relativo entre objetivos y recursos. Esos significados y lineamientos dados al uso del poder material disponible para el Estado (o para el gobierno en sentido más estrecho) pueden ser o no ampliamente compartidos y legitimados en la sociedad nacional y por los actores del sistema internacional. Es por ello que el poder ideacional, en tanto poder comunicativo y de persuasión del que disponen gobiernos y actores estatales para ejercer su autoridad en el interior y darse a conocer en el exterior en nombre de su país, puede ir en el mismo sentido, en contravía o en un sentido distinto a la orientación dada al poder material. Muchas políticas y recursos tangibles, sin capacidad de comunicar, atraer y convencer, menoscaban el poder nacional y

umentan la oposición. Mucha persuasión o popularidad, sin recursos materiales suficientes, terminan creando una brecha insalvable entre promesas y gestión o administración real, lo que también redundaría en la afectación negativa del poder nacional.

Toda la reflexión anterior cobra relevancia para pensar en clave de las políticas de seguridad y defensa nacional. En este capítulo se busca ofrecer una aproximación descriptiva y analítica para responder a la pregunta de cómo ha utilizado Colombia sus capacidades materiales e ideacionales para enfrentar las principales amenazas a la seguridad multidimensional del país durante el gobierno de Iván Duque (2018-2021). Se parte de una óptica amplia(da) de la seguridad, inspirada en el concepto de seguridad multidimensional, para incorporar temas adicionales a la posibilidad de conflictos interestatales o convencionales, incluyendo amenazas internas y transnacionales. Para ello se proponen las siguientes secciones: (1) una revisión de la evolución del poder material de Colombia entre los años 2001 y 2020 en relación con su clasificación como potencia secundaria, (2) un análisis del poder ideacional gubernamental durante el mandato de Iván Duque, incluyendo sus referentes semánticos en materia de seguridad y desarrollo, así como algunas percepciones o apoyos que recibe, y (3) las acciones y los resultados en materia de seguridad entre 2018 y 2021 en relación con el cambio de factores o actores identificados por el gobierno como amenazas. Finalmente, se harán unas conclusiones y recomendaciones.

El poder material de Colombia a 2021 y su lugar como potencia secundaria

En términos de poder nacional, si bien resulta arduo de medir con exactitud, Colombia ocupa una posición intermedia en el sistema internacional. No es un país “rico”, como se suele caracterizar a las potencias altamente industrializadas; pero tampoco es un país “pobre” o puramente periférico. Es un país en dualidad estructural: tiene algunas características de países desarrollados o en vías de desarrollo, y algunas características de los Estados débiles, de modo que puede representarse en algunas mediciones de poder nacional como un país bien posicionado materialmente frente a muchos otros países, pero simultáneamente aparece identificado negativamente en ponderaciones sobre fragilidad del Estado, corrupción o indicadores socioeconómicos.

Es un país cuyas agendas de infraestructura, tecnología, educación, vivienda, empleo e ingreso, entre otras, han mejorado progresivamente en comparación con otras décadas, pero que aún enfrenta una “deuda histórica” en materias como la distribución y uso de la tierra, la brecha de desigualdad económica, la

participación democrática en la toma de decisiones a nivel nacional y subnacional, la inclusión laboral de la mujer y la protección de todos los habitantes en la totalidad del territorio, por mencionar algunas. Es un país con una enorme riqueza (multi)cultural y de recursos naturales, con accesos múltiples geográficos hacia el norte, sur, oriente y occidente del continente —incluyendo dos océanos—, con cultura política predominantemente democrática (Camargo, 2020), con diversos pisos térmicos y con un nivel de recaudo cada vez más alto. Pero a la vez enfrenta una geografía interior muy accidentada, porciones de su territorio y fronteras disputados por grupos armados ilegales y organizaciones narcotraficantes, explotación ilegal o sobreexplotación legal de recursos naturales, protestas sociales, contrabando y corrupción, entre otros problemas persistentes.

Es un país que ha desarrollado varios procesos de paz, conduciendo a la desmovilización, desarme y reintegración de miles de combatientes irregulares (M19, EPL, Quintín Lame, AUC y FARC), pero que no ha culminado su conflicto armado interno. Ha mejorado, con algunas variaciones anuales, varios de sus indicadores de seguridad pública a nivel nacional frente a otras décadas muy violentas. Paralelamente ha experimentado el aumento de la actividad armada o el desplazamiento forzado en algunos puntos subnacionales donde no han cuajado los esfuerzos de control territorial y construcción de Estado, y por causa de las actividades criminales en algunas ciudades neurálgicas por su ubicación y densidad poblacional, mezclándose además con dinámicas de alta informalidad, desempleo y explotación o tráfico de personas, engrosadas por la atracción o paso de migraciones significativas (venezolanos, haitianos, campesinos e indígenas, entre otras).

Colombia puede definirse, en relación con los demás Estados del sistema internacional, como una potencia secundaria. En el contexto de su propia región (sea Latinoamérica o, en sentido más estrecho, Suramérica), posee ciertos recursos materiales de poder importantes, gracias a los cuales está en capacidad de competir con, o por lo menos frenar de forma gradual —solo o en coalición—, algunos objetivos de la potencia líder regional (Brasil), y adicionalmente competir de manera directa con otras potencias de capacidades similares (Flemes y Wehner, 2012). Ese volumen modesto pero relevante de recursos le permite igualmente conservar un margen de autonomía relativa a sus tomadores de decisión, a pesar de restricciones sistémicas como el alineamiento político histórico, la dependencia económica y la adhesión ideológica parcial con EE. UU. Es decir, la lógica de poder centro-periferia y las presiones geopolíticas de EE. UU. son evidentemente más intensas en ciertos temas para Colombia (p. ej., en combate al narcotráfico), pero en otros asuntos las decisiones o posturas adoptadas en política doméstica o exterior se explican mejor desde otros factores, incluyendo las creencias causales o normativas de las élites, el juego político-electoral interno, las interacciones regionales o subregionales en la vecindad o presiones geopolíticas

distintas a las de EE. UU. (p. ej., la penetración de China en América Latina, las amenazas de Venezuela o las aspiraciones de liderazgo de Brasil).

Las presiones o influencias directas de EE. UU. se han atenuado, al igual que sus ayudas o donaciones, por causa de la tendencia del sistema a la multipolarización o redistribución del poder, que incluye el declive parcial de la superpotencia, especialmente desde su crisis económica de 2008. Esto ha significado para Colombia la doble necesidad de diversificar socios económicos y asumir con mayor presupuesto propio las ofensivas contra las drogas ilegales y la insurgencia, pero también la oportunidad de contar con mayor grado de autonomía relativa en sus políticas internas y exteriores, sin alejarse de EE. UU.

En el nivel global, esos recursos le permiten proponer o secundar iniciativas normativas y participar activamente de foros y órganos especializados internacionales, como los de Naciones Unidas, pero no con la capacidad de formulación de reglas (*rule-making*) ni de vinculación coercitiva (*enforcement*) que tienen las grandes potencias (EE. UU., Reino Unido, Francia, China y Rusia). Y si bien ha venido destacándose por su recurrencia en temas de agenda global como la cooperación contra el cambio climático o el impuso a la agenda de desarrollo sostenible, difícilmente cuenta con los activos, influencia, donaciones y seguidores que suelen atribuirse a las potencias medias (Noruega, Canadá, Suiza, España, Países Bajos, etc.). Asimismo, los factores domésticos adversos en materia de desarrollo e institucionalidad restan, indefectiblemente, su poder nacional.

Desde su independencia, Colombia posee más territorio que población que lo desarrolle y que instituciones estatales que lo administren (Vásquez, 1996). Paradójicamente, Colombia es un país predominantemente rural en superficie, pero con porcentaje de población rural que tiende a descender progresivamente, con una demografía que se concentra en unas pocas grandes urbes. Solamente el 0,3 % de todo el territorio colombiano corresponde a zonas urbanizadas (Instituto Agustín Codazzi, 2015). En 2000, Colombia reportaba una población rural de aproximadamente 26 %, pero en 2020 representó un 18,6 % (Banco Mundial, s. f., a). En otras palabras, el desarrollo económico y tecnológico y las oportunidades educativas y laborales han tendido a concentrarse en unas cuantas ciudades (p. ej., Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), en detrimento del desarrollo rural, problema agravado por las lógicas del conflicto armado, que han sido especialmente intensas en las áreas rurales, periféricas y fronterizas. Esto permite entrever por qué mejoran indicadores de seguridad o desarrollo a nivel agregado (nacional), pero se deterioran o estancan estos u otros factores en el nivel subnacional. De ahí la importancia de estimular el crecimiento planificado de ciudades intermedias y las políticas de regulación y desarrollo fronterizo, e incluso, de pensar en la posibilidad de edificar ciudades en zonas vacías, siguiendo el ejemplo de lo que significó Brasilia para la expansión interna del Estado vecino.

Sin ignorar todas esas dificultades, Colombia se ubica frente a otros países, dependiendo del indicador que se tome (p. ej., superficie, tamaño demográfico, PIB o gasto militar), entre las posiciones 33 y 26, aproximadamente, dentro del sistema de Estados (194 unidades) (Pastrana y Vera, 2013, p. 629), de modo que si se suman y promedian varios de esos indicadores por posición internacional, Colombia podría estar ocupando la posición 29 o 30 en el sistema, con variaciones relativas dependiendo de la inclusión de indicadores socioeconómicos como la tasa de pobreza comparada, pero donde el agregado de indicadores (suma y promedio) al final arroja resultados similares si se les concede un peso similar, sin coeficientes.

En 2019, Colombia apareció entre los 50 países con mayor incidencia porcentual de pobreza (entre posiciones 40 y 50 por datos desactualizados de otros países), con una tasa del 35,7 % (Banco Mundial, s. f., b), y si bien no representa una posición favorable para los indicadores de poder nacional, restando potencial material, hay que reconocer que hubo una mejora lenta pero progresiva en las últimas décadas, aunque amenazada por los vaivenes de la economía global, regional y nacional en tiempos de pandemia. El gobierno calcula que entre 2012 y 2018 la tasa de pobreza nacional (monetaria) se redujo del 40,8 % al 34,7 %; sin embargo, entre 2019 y 2020 subió estrepitosamente a un 42,5 % (Dane, s. f.), lo que no sorprende ante los fuertes efectos de contracción económica, en todo el mundo, que trajeron las medidas de confinamiento y restricción laboral y social por el COVID-19.

Algo similar ocurre con la desigualdad de ingreso, que ha retrocedido parcialmente a mediano plazo y ascendido recientemente tanto por factores endógenos (desempleo, inflación, asimetrías y exenciones tributarias o evasión de impuestos) como por fenómenos exógenos como el declive de la economía global pre-pandemia (p. ej., guerra comercial entre China y EE. UU.) y la coyuntura crítica sanitaria, lo que sigue restando al país potencial de consumo, emprendimiento y financiamiento internos, así como de proyección internacional, dejándolo mal ubicado ante el mundo. El coeficiente GINI de Colombia entre 2008 y 2017 bajó de 55,3 a 49,7, pero entre 2018 y 2019 subió a 51,3 (Banco Mundial, s. f., c), quedando como el segundo país más desigual de América Latina detrás de Haití. De allí la importancia vital de las medidas de reactivación económica y de las políticas para estimular el aumento del empleo, el consumo y la inversión productiva, que redundan en un aumento del poder nacional. Cabe recordar que las mejoras económicas generan oportunidades de ampliar los recursos para las políticas de seguridad y defensa, y que en la perspectiva democrática hay una relación simbiótica, no dicotómica o antagonica, entre seguridad y desarrollo.

Sin demeritar las mejoras de Colombia, comparativamente, frente a la región y algunos países del mundo, los problemas de desarrollo —pobreza, desigualdad— menoscaban el poder nacional y llegan a incidir en las dinámicas de conflicto

armado, turbulencia social y delito común, si bien la relación causal entre pobreza y violencia es altamente relativa, mediada por otras causas. Es decir, el poder nacional del país ha aumentado varios años por mejoras materiales, pero ha sido debilitado o relativizado en su potencial y uso efectivo por los problemas en la formulación e implementación de las políticas y garantías para la seguridad humana.

Ahora bien, comparativamente, a continuación se expone que Colombia tiende a ocupar la segunda posición estructural en Suramérica, si bien muy inferior a lo que representa Brasil en indicadores. Por la magnitud de la concentración de poder frente al total regional suramericano en casi todos los factores abordados, Brasil resulta la única potencia regional en términos estructurales. Aquí se adopta parcialmente la perspectiva de Lemke (2010, p. 47) para estimar la concentración de capacidades materiales, por parte de Colombia y Brasil, entre 12 países que se consideran las unidades de Suramérica (sin la Guyana Francesa). Se intenta replicar la ruta de Lemke, pero se ofrece estadística meramente descriptiva (no correlacional), ya que dicho autor relaciona adicionalmente las variaciones estructurales con las tendencias a cooperar o entrar en conflicto entre países por frecuencia de incidentes relacionados por periodo.

Se tomarán en cuenta nueve indicadores de poder material de cada país suramericano por año, ponderados frente al total regional: (1) porcentaje del PIB anual nacional frente al PIB regional anual, (2) porcentaje de reservas monetarias anuales en dólares, incluyendo oro, frente a las reservas de toda la región, (3) porcentaje de impuestos nacionales recaudados en dólares por año, descontando los subsidios, frente a todo el recaudo regional, (4) porcentaje del gasto militar anual nacional en dólares frente al gasto militar regional, (5) porcentaje del valor de armas importadas anualmente en dólares frente al valor de toda la importación de armamento en la región, (6) porcentaje de la población nacional anual frente al total de la población en la región, (7) porcentaje de personal militar nacional frente al personal militar regional, (8) porcentaje de artículos científicos publicados por año frente al total de publicaciones científicas de la región, y (9) porcentaje del tamaño de territorio nacional en km² frente al tamaño terrestre de la región. Estos indicadores se trabajaron desde la base de datos del Banco Mundial sobre desarrollo (s. f., d, e, f, g, h, i, j, k) y del Stockholm International Peace Research Institute (Sipri, s. f.). Podrían incorporarse muchos otros indicadores, como las reservas de petróleo, la producción de energía total o de acero, o la fuerza laboral activa/empleada, pero aquí ofrecemos una sencilla aproximación.

Se compararán esas proporciones, pero sin multiplicarlas con coeficientes ni usar factores divisores por dimensiones (económica, militar, política, etc.) como hizo Lemke (2010), asumiendo acá que todos pesan lo mismo. La idea es registrar la concentración para todos los 12 países en cada factor por separado y llegar a un índice compuesto (de poder nacional material) que tratará de resumir las

distancias mutuas y variaciones de poder en el tiempo, resultado de sumar cada proporción de los nueve factores y dividir por nueve, para cada país suramericano según año. Finalmente, se puede extraer el promedio de un periodo largo o mediano en índice de poder para atenuar el efecto de las variaciones anuales bruscas y percibir la estabilidad estructural material de cada país.

Comparando los países, se percibe en el periodo 2001-2020 que Colombia tiende a oscilar alrededor del 10 % de las capacidades materiales sumadas de los 12 países suramericanos en los 9 indicadores utilizados en el índice de poder nacional material, con un promedio en esos veinte años de 10,78 % y con su mejor ubicación en 2017 (12,39 %), manteniendo la segunda posición estructural regional. Brasil mantiene un promedio inalcanzable de 49,12 % y su mejor año fue 2019 (52,52 %). Argentina ha decaído fuertemente desde 2002 y en el periodo tiende a un promedio de 10,36 %, ligeramente inferior al de Colombia, pero quedando en tercera posición como potencia secundaria. Sorprendentemente y a pesar de sus numerosos problemas, Venezuela aparece como potencia secundaria con el cuarto mejor promedio en poder material (8,2 %), aunque podría estar más abajo por falta de datos confiables recientes, y después les siguen, en ese orden, Chile (7,94 %), Perú (6,29 %), Ecuador (2,22 %), Bolivia (2,09 %), Uruguay (1,25 %), Paraguay (0,92 %), Surinam (0,59 %) y Guyana (0,23 %) (gráfica 1).

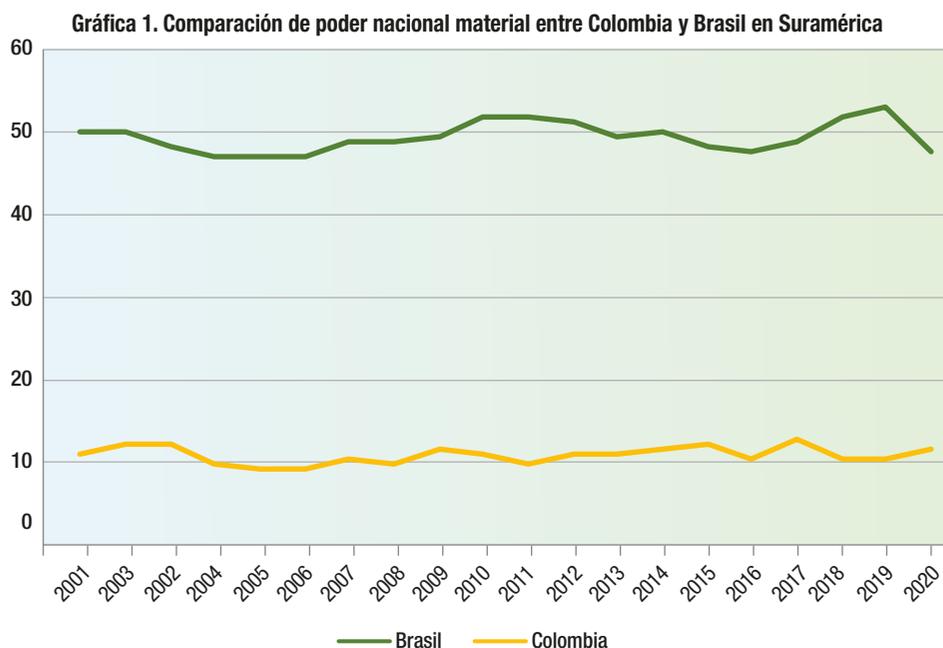
Ahora bien, resulta ilustrativo usar el último año de los datos (2020), con algunas excepciones¹, en estos nueve indicadores para comparar directamente a Colombia y Brasil por valor del indicador, porcentaje del indicador frente a la región y posición en la región (tabla 1).

Pese a esa posición internacional relativamente favorable en poder material para Colombia, donde hacen mayor diferencia favorable el tamaño poblacional, el gasto militar y el personal militar, los obstáculos de consolidación interna del Estado en materia de seguridad y desarrollo terminan reflejándose en las prioridades de las políticas de defensa y los roles de las propias Fuerzas Militares (FF. MM.), volcándolos casi totalmente hacia el interior. Esta es una característica de algunas potencias secundarias en transición, como Colombia, y que lamentablemente comparten con los “Estados débiles” (Buzan y Weaever, 2003, pp. 21-22). Mientras los Estados “fuertes” definen sus amenazas principalmente en relación con fenómenos y actores externos, los “débiles” enfatizan enemigos internos o desafíos endógenos al monopolio de la violencia y la soberanía, y sus

1 Se tomaron como datos de 2020 los reportes de años anteriores en los indicadores: gasto militar (2019), personal militar (2018) y artículos científicos (2018). Es altamente probable que el porcentaje de Colombia frente a la región en algunos indicadores —como PIB, reservas, impuestos y gasto militar— sea uno o dos puntos porcentuales más alto de lo estimado aquí porque la falta de información por parte de Venezuela en los últimos cinco o seis años, y tuvo que completarse con el último dato reportado por ese gobierno, presumiendo que todos sus indicadores han desmejorado sustancialmente desde el estallido de su gran crisis económica y política de 2014.

problemas suelen desbordarse afectando la seguridad regional (p. 22). Tal como ha sucedido con las disidencias de las FARC, el ELN y los carteles colombianos del narcotráfico, si bien hay que reconocer que la debilidad y corrupción estatal de Venezuela y la presencia intermitente de las autoridades nacionales de los Estados vecinos en sus fronteras han contribuido con esa facilidad de “derrame”.

Colombia tiene un Estado “fuerte” en los centros político-administrativos y productivos del país, pero también “débil” o ausente en otras áreas, incluyendo sus fronteras. Esta dualidad territorial también difumina el poder nacional a pesar de su incremento material anual. Las FF. MM. colombianas vienen transformándose en su doctrina, concepción y roles de cara a los retos del posconflicto, como complementos para la construcción de paz y de desarrollo en el marco del *state-building* (Vera, Prieto y Garzón, 2019, pp.144 y 164-165), e incluso han aumentado su proyección internacional para compartir sus experiencias y conocimientos, participar con mayor intensidad de ejercicios de interoperabilidad, aportar a la construcción de seguridad cooperativa con otras FF. MM. y apoyar misiones de vigilancia y paz en el marco de los llamados de Naciones Unidas, la OTAN y la Unión Europea. No obstante, los persistentes retos y amenazas internas terminan aminorando ese vector de proyección externa del poder nacional (militar). Por ello es indispensable continuar con una transición interna positiva, elevando la disponibilidad del poder nacional para fines externos.



Fuente: Elaboración propia con datos de los nueve indicadores del Banco Mundial (s. f., d, e, f, g, h, i, j, k) para doce países suramericanos.

Tabla 1. Comparación de indicadores entre Colombia y Brasil en Suramérica en 2020

| 2020 | Brasil | Colombia |
|--|-------------------|-----------------|
| PIB (dólares) | 1.444.733.258.972 | 271.346.896.626 |
| PIB regional | 44,18 % | 8,30 % |
| Posición | 1 | 3 |
| Reservas (dólares) | 355.614.251.456 | 58.499.477.957 |
| Reservas región | 58,42 % | 9,61 % |
| Posición | 1 | 3 |
| Recaudo (dólares) | 195.355.938.468 | 24.013.613.839 |
| Recaudo regional | 49,36 % | 6,07 % |
| Posición | 1 | 4 |
| Gasto militar (dólares) | 26.945.917.850 | 10.084.429.484 |
| Gasto militar regional | 48,74 % | 18,24 % |
| Posición | 1 | 2 |
| Importación de armas (millones de dólares) | 158 | 77 |
| importación regional | 23,27 % | 11,34 % |
| Posición | 2 | 3 |
| Población | 212.559.409 | 50.882.884 |
| población regional | 49,36 % | 11,82 % |
| Posición | 1 | 2 |
| Personal militar | 761.500 | 481.200 |
| Personal militar regional | 35,59 % | 22,49 % |
| Posición | 1 | 2 |
| Artículos científicos | 60.148 | 7.195 |
| Artículos región | 67,76 % | 8,11 % |
| Posición | 1 | 3 |
| Tamaño territorio (km ²) | 8.515.770 | 1.141.750 |
| Territorio regional | 48,09 % | 6,45 % |
| Posición | 1 | 4 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial (s. f., d, e, f, g, h, i, j, k) y Sipri (s. f.).

De ahí la urgencia de adelantar y culminar exitosamente los procesos de paz pendientes, enfatizando la desmovilización, desarme y reintegración de todos los actores subnacionales armados, además de la implementación de leyes e incentivos de sometimiento a la justicia para facilitar la desarticulación de las organizaciones criminales más poderosas. Esto, sin ignorar que el narcotráfico es un

fenómeno arraigado y transnacional complejo que requiere estrategias integrales, multidimensionales y comprensivas, incluyendo el tratamiento diferenciado de cada eslabón (cultivo, importación de precursores, transformación y producción, tránsito, comercialización, consumo y movimiento de activos) y la cooperación internacional, donde los roles coercitivo y represivo del Estado necesariamente deben aparecer en la ecuación, además de las políticas económicas y sociales, pero en su justa proporción, en el nodo pertinente y con arreglo a los criterios legales y humanitarios de la Constitución y el derecho internacional.

El poder ideacional del gobierno de Colombia durante la presidencia de Iván Duque

La llegada del presidente Iván Duque (2018-2021) representó para Colombia un cambio parcial en las amenazas e ideas priorizadas en materia de seguridad y desarrollo a lo largo del territorio, con respecto al periodo anterior en cabeza de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018). Esta identificación ha sido producto de los problemas de consolidación como país y la persistencia de amenazas arraigadas, pero en mutación, tales como el narcotráfico y otras formas de delincuencia transnacional, así como del aumento de la dependencia parcial con EE. UU. y de los obstáculos para la cooperación multilateral. Esto lo hace una nación altamente vulnerable a los vaivenes de su realidad interna y externa (Pastrana y Vera, 2019, p. 41).

Con relación a lo anterior, en los países con déficits democráticos y en un contexto de construcción de Estado como Colombia, el diseño de políticas refleja más los intereses del gobierno de turno o las presiones de sus aliados (Pastrana y Vera, 2019, p. 41), algo que obstaculiza la atención integral de amenazas trazadas en el tiempo y que limita el campo de acción. Es a partir de este argumento que se va a desarrollar el presente apartado, en tanto que se analizará la manera en que Iván Duque ha ejercido sus estrategias de seguridad conforme a sus ideales y los del partido político que lo acompaña, en tanto referentes semánticos del poder ideacional del gobierno.

El presidente Duque, como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, ha asignado el propósito de trabajar para que los organismos de seguridad protejan a todos los habitantes de Colombia sin discriminación, preservando la integridad doméstica, la soberanía y la independencia. Este objetivo ha sido delimitado en la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad (PDS). Esta se constituye como reflejo de los lineamientos del Gobierno nacional, en tanto que se planteó desde el principio como congruente con el Plan de Gobierno del presidente y se procuró la defensa democrática mediante el trabajo articulado con las ramas del poder público: ejecutiva, legislativa y judicial (Ministerio de Defensa Nacional, 2019a, pp. 5-10).

Se ha demarcado una hoja de ruta en la que prima, en el plano interno, la ausencia de instituciones estatales o su frágil presencia; el resurgimiento diversas manifestaciones de delincuencia y violencia (robo, extorsión, porte ilegal de armas, secuestro, violaciones a los derechos humanos, ataques a la infraestructura, etc.); el surgimiento de economías ilícitas en regiones vulnerables del país; la presencia de grupos armados organizados (GAO) cuyo nivel de organización y hostilidad les permite afectar la estabilidad de los territorios; la extracción ilícita de minerales y su posterior comercialización, algo que ha generado problemas ambientales; y el fortalecimiento de grupos delincuenciales y la disputa por el control de rentas ilícitas, así como el aumento de homicidios y ataques a líderes sociales (Ministerio de Defensa Nacional, 2019a, pp. 23-28).

Del mismo modo, a nivel internacional se han priorizado las siguientes amenazas: auge en delitos transnacionales como la trata de personas; tráfico ilícito de migrantes, armas y drogas; e inestabilidad interna de países vecinos y pesca ilegal. También sobresalen los regímenes no democráticos; la migración masiva irregular; la injerencia de potencias ajenas al hemisferio; y el patrocinio y tolerancia estatal con organizaciones terroristas y de narcotráfico y complicidad de otros Estados en actividades criminales que llevan a cabo los grupos armados organizados a lo largo de las fronteras colombianas, por ejemplo, con el tráfico de cocaína (Ministerio de Defensa Nacional, 2019a, p. 29). Por otro lado, también se priorizan amenazas ligadas al cambio climático, los desastres naturales, el deterioro de los cuerpos de agua, la pandemias, la erosión de la cohesión social, el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva y el incremento de los delitos cibernéticos (p. 29). Estas últimas, dentro del contexto de la seguridad multidimensional.

Dentro de este marco, son cinco ejes los que configuran la transformación estratégica del sector defensa y seguridad, resaltando que se recalca la necesidad de adoptar una visión multidimensional que permita comprender que las amenazas identificadas son fenómenos articulados que tienen incidencia en los campos económico, político, social y medioambiental. Estos son: (1) agua, biodiversidad y medio ambiente; (2) seguridad cooperativa; (3) disrupción del delito; (4) transición del control militar al control institucional del territorio; y (5) innovación, ciencia y tecnología. Cada uno de estos se encuentra delimitado en el documento oficial de la Política de Defensa y Seguridad y no será explicado con detalle en este apartado, no obstante, es importante resaltar que se plantearon bajo los objetivos de promover el bienestar y asegurar el imperio del orden jurídico y la democracia a través de la desarticulación y neutralización de las amenazas internas, externas, tradicionales y contemporáneas (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 35).

Estos propósitos han estado delimitados por una constante asignación de conceptos e ideas que no solo provienen de los problemas “objetivos” que afectan

la realidad nacional, sino también de la línea de interés y pensamiento que se gesta desde el Ejecutivo. Mattelart y Biedma (citados en Barbero, 1978) entienden la comunicación como un proceso de intercambio en el que la distancia entre emisor y receptor es una reproducción del espacio que media entre productor y consumidor, y la pasividad interiorizada por parte del receptor es un aspecto de la enajenación social de la que participan los dos polos del ejercicio comunicativo (pp. 26-27). Es decir, mediante un proceso de lenguaje en el que participan juegos de palabras, hipérbolos y adjetivación, se crea una ideología que busca repercutir en las dinámicas sociales y los medios de información.

La ideología, por su parte, se reconoce como un modo natural de existencia de la dimensión significativa de los sistemas en las relaciones sociales. En este nivel, cualquier mensaje, discurso o texto es susceptible a una lectura desde la óptica de las ideas. Es por esto que lo ideológico deja de ser un adjetivo atribuible a cierta clase de texto (oral o escrito) para ser definido como una manera de significación de cualquier discurso, cuyo modo de operar es el de los mecanismos de selección y combinación de la lingüística. De esta manera, mientras la ideología media el lenguaje, las reglas semánticas que generan los mensajes intervienen en las relaciones sociales que las sustentan, legitiman y multiplican (Barbero, 1978, p. 32).

Lo anterior se señala en tanto que la ideología y la manera en que esta se transmite —discursivamente— han permeado el planteamiento de las políticas del gobierno de Duque, especialmente de seguridad. En este punto cabe traer a colación tres elementos importantes: el primero, la Política de Defensa y Seguridad reproduce en gran parte el modelo de Seguridad Democrática de Álvaro Uribe Vélez implementado durante los años 2002-2010, pues también se conformó sobre una visión hiperbólica o acentuada de las amenazas para constituir su premisa fundamental: la defensa y la seguridad son la base de la legalidad, el emprendimiento y la equidad (Coeuropa, 2019, p. 89). Tanto la Política de Defensa y Seguridad como la Seguridad Democrática se justifican en la existencia de desafíos entendidos por categorías que se mantienen constantes como, por ejemplo, narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, hechos antidemocráticos, etc., así como en el uso de un lenguaje estratégico que acredite el accionar de las Fuerzas Armadas para garantizar seguridad. Es decir, un lenguaje que busca avalar socialmente el uso de las FF. MM. para diversos problemas de seguridad multidimensional, incluso para fenómenos no militares.

En segundo lugar, en tanto la Política de Defensa y Seguridad se desarrolla mediante un discurso técnico y convocante de propósitos de unidad que promete proteger los intereses sociales, ambientales y territoriales desde diferentes frentes, se genera un escenario potencial de apropiación y validación de estos valores por parte de la sociedad, cuya compatibilidad o incompatibilidad dan

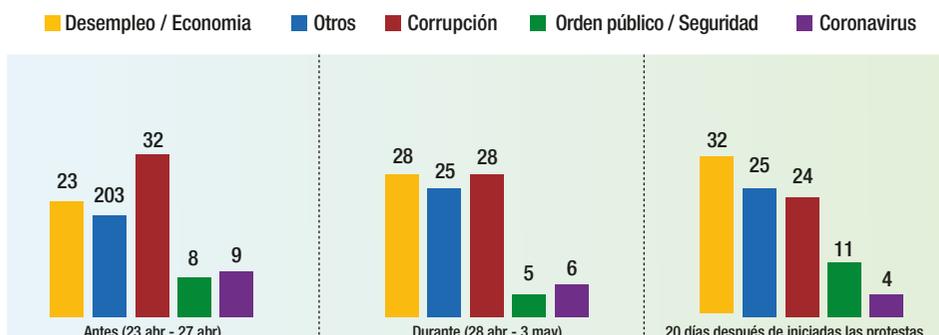
cuenta parcialmente de la magnitud de ese poder ideacional. Tercero y último, la Política de Defensa y Seguridad enfatiza la necesidad de fundamentar una cultura de legalidad en Colombia que permita garantizar a lo largo del tiempo el mantenimiento de la democracia y del bien común para todos los ciudadanos y el territorio, idea que se pretende naturalizar en el pensamiento común y establecerse como forma deseable de existencia.

Ahora bien, si los discursos de seguridad desde una óptica multidimensional se han incorporado en la formulación de los planes de gobierno, el proceso de comunicación también establece la participación de los receptores como parte importante en la apropiación y legitimación de esos mensajes. Un camino para conocer la receptividad pública hacia las políticas es el análisis de encuestas y sondeos de opinión sobre temas de trascendencia nacional. Con respecto a los índices de percepción del mandatario Iván Duque, para 2019 los porcentajes de desaprobación aumentaron desde agosto a noviembre en medio del paro nacional de ese año. La encuesta de Gallup Poll de Invamer reflejó que el 79 % de los encuestados consideró que el país iba empeorando y en ese entonces se convirtió en el indicador negativo más alto del gobierno Duque, mientras que para 2018, en el mismo mes, esa cifra llegó al 72 % (citada en *Semana*, 2019).

Para 2021 los números no cambiaron en gran medida, pues el primer mandatario pasó de tener una desaprobación del 59 % en los resultados de febrero, a una del 76 % en mayo, posiblemente afectada por las movilizaciones sociales que vivió el país desde el 28 de abril. De acuerdo con Invamer, en más de 30 años ningún mandatario había alcanzado niveles tan altos de desaprobación pública (citado en *El Espectador*, 24 de mayo de 2021). Esto refleja que más allá de los resultados positivos en materia de seguridad, a los que se aludirá en el próximo segmento, y del lenguaje democrático utilizado en la confección de las políticas gubernamentales, el poder ideacional del Ejecutivo se ve muy limitado por esa baja receptividad societal, lo que termina afectando la legitimidad de todas las políticas, incluyendo de seguridad.

Con relación a los principales problemas que tiene Colombia actualmente, las últimas encuestas realizadas por Invamer Poll (2021) resaltan que el desempleo, la economía, la corrupción y otros² son los que presentan mayores preocupaciones en percepción ciudadana, lo que contrasta con la priorización que brinda el Ejecutivo a las amenazas a la seguridad nacional (gráfica 2).

2 Aparecen temas diversos: niñez desamparada, educación, narcotráfico, salud, servicios públicos, transporte, oposición al gobierno, carreteras, mala función del gobierno, drogadicción, impunidad, falta de información, falta de democracia y autoritarismo.

Gráfica 2. Percepciones del principal problema que tiene Colombia en 2021

Fuente: Invamer Poll (2021, p. 10).

De hecho, en relación con la percepción ciudadana frente a las manifestaciones o protestas públicas, algunas conclusiones importantes de las encuestas fueron (Invamer Poll, 2021, pp. 15-17):

- A la pregunta “Según lo que usted sabe o ha oído mencionar, ¿por qué están marchando los manifestantes?”, las seis razones o respuestas con más porcentaje fueron: la reforma tributaria, la reforma a la salud, el desempleo y la falta de oportunidades, las reformas propuestas por el gobierno (sin especificar), para mostrar inconformidad y la corrupción.
- A la pregunta “¿Cree usted, sí o no, que las manifestaciones o protestas públicas en Colombia son organizadas y motivadas por?”, respondieron: gente del común inconforme (sí, 79 % - no, 19 %), sectores de oposición (sí, 42 % - no, 49 %) y grupos armados ilegales (sí, 48 % - no, 49 %).
- A la pregunta “¿Se ha visto usted afectado alguna vez por una manifestación o protesta pública?”, respondieron sí el 61 % y no el 39 %.
- A la pregunta “¿Quiénes cree usted que son los que promueven las situaciones vandálicas en las manifestaciones o protestas en Colombia?”, respondieron: infiltrados en las manifestaciones (67 %), manifestantes originales (2 %) y ambos (27 %).
- A la pregunta “¿Qué opina de que el Esmad de la Policía Nacional intervenga cuando hay manifestaciones y protestas que afecten a otros ciudadanos?”, respondieron: de acuerdo, el 43 %, y en desacuerdo, el 55 %.
- A la pregunta “¿Qué opina de que cuando se presenten situaciones vandálicas las ciudades sean militarizadas?”, respondieron: de acuerdo, el 61 %, y en desacuerdo, el 37 %.

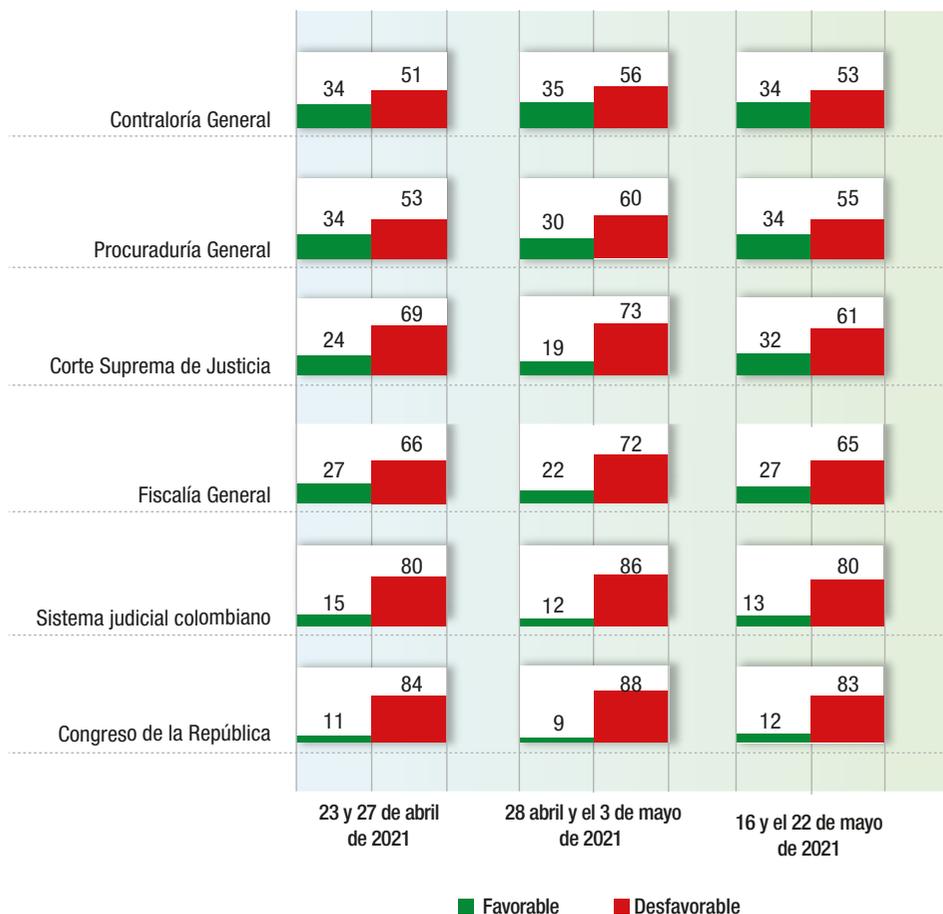
- A la pregunta “¿Qué opina de que los manifestantes actúen de forma violenta contra objetos como vehículos, establecimientos y transporte público, entre otros?”, respondieron: de acuerdo, el 4 %, y en desacuerdo, el 95 %.
- A la pregunta “¿Qué opina de que los manifestantes se reúnan en sitios públicos y protesten de forma pacífica?”, respondieron: de acuerdo, el 98 %, y en desacuerdo, el 2 %.

Frente a los asuntos priorizados por la sociedad dentro del marco de las protestas a nivel nacional, en estas respuestas cabe resaltar varias cosas: hay un reconocimiento mayoritario sobre la existencia de malestar social (previo a la pandemia); algunas percepciones reflejan una inquietante fractura o polarización política de la sociedad, aprovechada por grupos radicales; y adicionalmente, hay conciencia de que unos aspectos de la seguridad ciudadana se han visto comprometidos por algunas manifestaciones de las protestas y por las reacciones o medidas adoptadas por el Ejecutivo. Es decir, es un escenario que debilita el poder ideacional gubernamental que se requiere para legitimar ampliamente la aplicación de recursos financieros, policiales y militares en el marco de la Política de Defensa y Seguridad.

Acerca de las FF. MM., para junio de 2020 su imagen positiva fue del 48 %, es decir, 37 puntos menos respecto de los resultados de la misma encuesta publicados en abril, cuando marcó 85 %. Este dato llamó la atención debido a que la imagen favorable de los militares se había mantenido por encima del 58% hacia agosto de 2019 (Gallup, citados en *El Espectador*, 2 de julio de 2020). Durante abril y mayo de 2021, su imagen favorable retornó al 58 %, a pesar del desarrollo de las manifestaciones en el paro nacional. No obstante, las molestias por el decreto de asistencia militar ante los desmanes de las protestas, las denuncias de corrupción en algunos contratos de las FF. MM. y las dificultades operacionales para mantener la paz en los territorios azotados por bandas criminales y disidencias guerrilleras, en medio de tensiones entre sembradores de coca y erradicadores acompañados por el Ejército, pudieron tener efecto en esas variaciones. La Policía enfrentó aún peores percepciones: entre el 23 y 27 de abril de 2021, el 43 % fue favorable; entre el 28 abril y el 3 de mayo se mantuvo en 43 % favorable; pero entre el 16 y el 22 de mayo bajó al 40 % de favorabilidad (Invamer Poll, 2021, p. 25). Este contexto refleja pérdida de poder ideacional o simbólico del Estado, y afecta la legitimidad de la Fuerza Pública.

En medio de la crisis social, las percepciones negativas frente a otros órganos del Estado son aún más altas. En la gráfica 3 se expone la opinión pública —favorable o desfavorable— de ellos durante el primer transcurso de 2021 (Invamer Poll, 2021, p. 25).

Gráfica 3. Percepción ciudadana de las instituciones públicas



Fuente: Invamer Poll (2021, p. 25).

Esta información permite algunas conclusiones: (1) el escenario de pandemia y el resurgimiento del descontento social han dado mayor visibilidad a la desfavorabilidad del presidente y de varias instituciones estatales, así como han puesto sobre la mesa que los temas de mayor interés de la población según las encuestas no se centran en los asuntos de seguridad enfatizados para las FF. MM., debilitando la apropiación societal de la Política de Defensa y Seguridad; (2) la desconfianza frente a pilares clave del Estado, como la Fuerza Pública, se ha agudizado por el auge de inseguridad en las regiones y algunos casos de denuncias de abuso policial; (3) el desempleo y la economía han empeorado y ha aumentado el número de personas que cree que el cubrimiento en salud, la asistencia a la niñez y la protección del medio ambiente no han sido suficientes; (4) la sociedad, al igual que el presidente, considera importante cuidar mejor de las fronteras y no permitir injerencias externas; y (5) a pesar de las amenazas a

la seguridad nacional debido al incremento de la violencia y el resurgimiento del crimen organizado, la opinión pública se encuentra en desacuerdo con que se mantengan suspendidas las negociaciones con el ELN (del 18 de mayo al 22 de mayo, el 57 % está en desacuerdo) (Invamer Poll, 2021, p. 29). Esto demuestra la importancia de apostarle a la seguridad multidimensional y a múltiples políticas públicas de desarrollo y construcción de paz, además de los esfuerzos de control territorial y social por parte de la Fuerza Pública.

Adicional a la receptividad colectiva, la bancada de gobierno en el Congreso también tiene un rol importante en la aprobación y priorización de proyectos ejecutivos por su capacidad política, comunicativa y de persuasión (poder ideacional). En el caso de la administración Duque, uno de los obstáculos que ha encontrado es que para muchas de sus propuestas no ha logrado consolidar una mayoría en el Legislativo. Con excepción de la controversial reforma tributaria de 2021, las leyes económicas son donde más ha podido recoger frutos, ya que entre algunas que se han aprobado están, por ejemplo, el Presupuesto General de la Nación en 2019 y el bianual de regalías, la ley de financiamiento y el Plan Nacional de Desarrollo. En contraste, los reajustes constitucionales no han tenido trascendencia y, como reflejo de esto, durante el primer año legislativo se radicaron 35 proyectos enfocados en reformas político-electorales de los que cerca de la mitad fueron archivados (*Vanguardia*, 15 de agosto de 2021).

A finales de 2019 (primera mitad de la legislatura), el gobierno no contaba con una mayoría política en el Congreso que le permitiera aprobar su agenda política sin mayores modificaciones. Esto se evidencia en la disminución de proyectos radicados, así como la evaluación cualitativa de estos. El presidente presentó 19 proyectos de ley en la primera mitad de la segunda legislatura (julio a diciembre de 2019) y solo cuatro durante la segunda mitad (enero a junio de 2020). Asimismo, la mayoría de estos contemplaron asuntos de carácter internacional, algunos de justicia e impuestos y temas como recreación y deporte, vivienda y celebraciones, honores y monumentos. La percepción dominante, equivocada o no, es que ni el gobierno ni su partido político han presentado proyectos de ley directamente relacionados con las principales necesidades de los ciudadanos, incluyendo los problemas de desigualdad económica y social (Moreno, 21 de julio de 2020). Los problemas de comunicación política del Ejecutivo, la falta de articulación interpartidista y las dificultades para socializar ampliamente los proyectos de gobierno, en un contexto políticamente polarizado, han debilitado el poder ideacional del Estado, comprometiendo el apoyo ciudadano a las políticas vigentes de seguridad y de desarrollo.

Desde la perspectiva de las FF. MM. como institución, los organismos que las componen (Ejército Nacional, Armada de Colombia y Fuerza Aérea Colombiana) tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. Cada uno de estos

objetivos son producto de la apropiación colectiva de las normas, así como de la priorización de amenazas a la seguridad a lo largo del territorio nacional. El gobierno en curso desarrolla sus políticas públicas con base en la equidad, legalidad y emprendimiento, esperando como resultado la seguridad y el desarrollo nacionales. Sin embargo, para algunos, las prioridades militares actuales no establecen claramente las funciones diferenciadas a desarrollar por parte de cada una de las tres Fuerzas y la Policía, hecho que da pie a confusiones y hace que las operaciones conjuntas sean más complejas de llevar a cabo (Sierra, Sierra y Martínez, 2020, p. 247). Se espera además que la doctrina militar defina con mayor precisión las funciones de las FF. MM., de tal modo que se expliquen con claridad las tareas de cada una frente a las amenazas priorizadas por la Política de Defensa y Seguridad (p. 274), pero también que permita conocer con rigor cuáles son sus funciones y alcances en materia de apoyo al desarrollo interno, en las dimensiones no militares de la seguridad. Ello permitiría un diálogo más fluido y acciones de cooperación permanentes entre Fuerza Pública y sociedad civil, incluyendo el problema de trasladar o no la Policía Nacional hacia un ministerio distinto al de Defensa en aras de su desmilitarización, cuya resolución debería ser tanto funcional como democrática.

Las amenazas a la seguridad del país: acciones y resultados 2018-2021

En este apartado final se revisará el comportamiento reciente de algunos factores identificados como amenazas en la Política de Defensa y Seguridad y los informes de resultados del Ejecutivo. Se incluyen las amenazas de Venezuela, el ELN, las disidencias de FARC, los grupos armados organizados (GAO) y las bandas o grupos delincuenciales organizados (GDO), los cultivos ilícitos y cargamentos de narcóticos, los homicidios y robos, la violencia contra líderes sociales y desmovilizados, y los delitos ambientales.

Amenazas desde Venezuela y acciones adoptadas por Colombia

Durante los últimos cuatro años ha continuado y escalado la tensión diplomática con Venezuela, donde la percepción del gobierno colombiano es la de una amenaza latente, no solamente por las intimidaciones verbales de ataque militar por parte de funcionarios de ese país, sino además por la incursión del narcotráfico en ese Estado y la permanencia de disidencias de guerrillas y otros grupos armados ilegales en dicho territorio, algunos en presunta colaboración con sus Fuerzas Armadas.

En el segundo semestre de 2019, Maduro declaró la emergencia en la frontera con Colombia alegando la intención del gobierno colombiano de crear un conflicto

entre los dos Estados. Seguido a esto, ordenó la realización de maniobras militares en los estados de Zulia, Táchira, Apure y Amazonas (*El Colombiano*, 3 de septiembre de 2019). Para 2020, en el contexto de la pandemia, las fronteras se cerraron desde marzo del mismo año. El factor de la migración constante de venezolanos a territorio colombiano y las restricciones del gobierno de Maduro para el reingreso de nacionales a su país representa para Colombia problemas que son transversales a los distintos ejes de la seguridad multidimensional, lo que va más allá de lo político y militar porque permea de una manera aguda la dimensión social. Se destacan la extrema vulnerabilidad de esos migrantes, la posibilidad de transmisión adicional del virus, la saturación de los procesos de vacunación locales, el engrosamiento del desempleo e informalidad, y la creciente participación de algunos ciudadanos de Venezuela en las dinámicas delincuenciales de varias ciudades, siendo sujetos de reclutamiento por parte de grupos armados ilegales colombianos.

En febrero del presente año, el presidente venezolano afirmó la disposición a atacar militarmente a las FF. MM. de Colombia si llegasen a entrar a territorio venezolano, una reacción desmedida frente al anuncio del presidente Duque acerca de la creación de un comando especializado contra el narcotráfico y las amenazas transnacionales que operaría en la frontera compartida y territorios próximos (*El Tiempo*, 18 de febrero de 2021a). Así mismo, en reiteradas ocasiones el gobierno colombiano ha visto amenazada la soberanía sobre su territorio por la presencia militar venezolana. Ejemplo de lo anterior es el sobrevuelo de dos helicópteros de la Guardia Nacional Bolivariana en el territorio de Tibú (Norte de Santander), en agosto de 2018 (*El Tiempo*, 21 de agosto de 2018), y recientemente, el sobrevuelo de un avión ruso en el territorio de La Guajira, el cual presuntamente había pasado primero por territorio venezolano con fines humanitarios. De acuerdo con la Fuerza Aérea Colombiana, sobrevuelos no autorizados similares desde Venezuela se presentaron el 31 agosto 2019, el 19 abril 2020 y el 21 de julio de 2020 (DW, 20 de abril de 2021).

Como herramienta para aproximarse a los diferentes potenciales militares (poder nacional militar material) que sostienen Colombia y Venezuela, puede recurrirse a las comparaciones militares realizadas por Global Firepower (2021), donde se realiza un *ranking* con datos centrados en capacidades militares y de defensa de 140 países para establecer un perfil individual y, posteriormente, comparaciones para determinar cómo se posiciona cada uno en el escenario global.

La tabla 2 muestra en detalle el contraste ente la capacidad militar de Colombia y Venezuela, resumida en tres componentes: volumen de personal activo, presupuesto de defensa y capacidad de compra de armamento. La tabla señala los desempeños de cada país en los componentes, cuál obtiene mejor puntaje, su posición en el *ranking* y la ventaja que tiene el mejor ranqueado frente al otro país.

Tabla 2. Comparación militar ente Colombia y Venezuela para 2021

| Componente | País | | Mejor ranqueado | Ventaja |
|----------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| | Colombia | Venezuela | | |
| Personal activo (personas) | 300.000 | 345.000 | Venezuela (16) | +45.000 |
| Presupuesto de defensa (dólares) | 735.000.000 | 10.500.000.000 | Colombia (28) | +9.765.000.000 |
| Capacidad de compra (dólares) | 356.300.000.000 | 724.000.000.000 | Colombia (31) | +367.700.000.000 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Global Firepower (2021).

Como resultado, puede apreciarse cómo Colombia está, en realidad, por encima de Venezuela en su destinación presupuestal para defensa y en la capacidad de compra de armamento. Venezuela, por su parte rebasa, según ese *think tank*, a Colombia en cuanto al cantidad de personal activo en sus FF. MM., además de hacerlo también en la dimensión del poder aéreo militar, si bien este último no se trabajará en adelante.

Entre las acciones adoptadas por Colombia para desactivar las cadenas transnacionales ilegales entre ambos países, se destaca, como ya se mencionó, la creación del Comando contra el Narcotráfico y las Amenazas Transnacionales (Conat), que tiene como objetivo el cubrimiento de diferentes temas como tráfico de armas, yacimientos mineros y secuestro, entre otros (Comando General de las Fuerzas Militares, 2021).

Adicionalmente, se han realizado ejercicios militares en la frontera con el vecino país, en La Guajira, los cuales, de acuerdo con el ministro de Defensa Diego Molano hacen parte de una rutina para determinar las capacidades del Ejército Nacional y hacer frente al narcotráfico y crimen transnacional (Agencia EFE, 18 de abril de 2021). También, a principios de 2020, se realizó el “Ejercicio Vita” de manera conjunta con las FF. MM. de EE. UU. en la frontera con Venezuela. A diferencia de otros ejercicios militares, este cubre distintas aristas de la seguridad y está enfocado también en el aspecto humanitario, teniendo como objetivo la capacitación en operaciones estratégicas, médicas y tácticas, fortaleciendo competencias para responder a desastres humanitarios (DW, 10 de marzo de 2020). Como puede advertirse, hay un despliegue polivalente de las FF. MM. con fines tanto disuasivos ante las posibles agresiones de Venezuela, como para encarar dinámicas transfronterizas criminales.

Evolución del ELN, las disidencias de FARC, los grupos armados organizados ilegalmente (GAO) y las bandas y grupos de delincuencia organizada (GDO)

Desde las Memorias del Ministerio de Defensa Nacional (2019 y 2020a) presentadas al Congreso de la República, tanto para la vigencia 2018-2019 como para la

vigencia 2019-2020, se pueden obtener datos desgregados por tipo de resultado obtenido y tipo de organización atacada. De esta manera, la tabla 3 muestra la cantidad de desmovilizaciones, capturas y bajas logradas según cada grupo en los períodos enero-julio de 2019 y enero-julio de 2020.

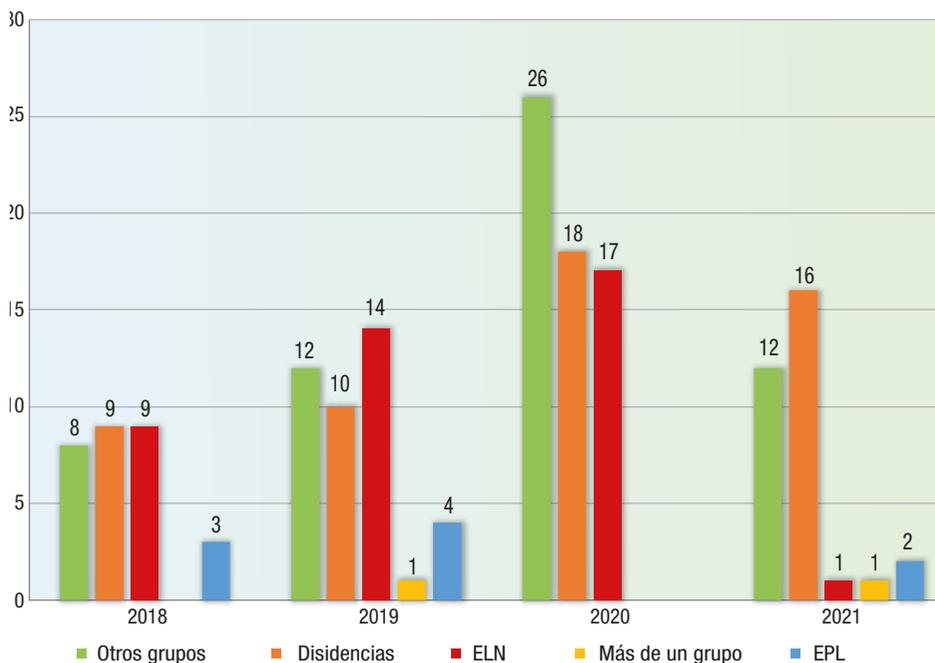
Adicionalmente, en el informe de gestión presentado por el Ministerio de Defensa (2020a) al Congreso de la República para la vigencia 2019-2020, la entidad reporta haber neutralizado 117 líderes de grupos armados organizados y grupos de delincuencia organizada, entre ellos: alias “Gallero” y alias “Culebrita” del ELN; alias “Guacho” del GAO residual o disidente de las FARC; alias “Puntilla” de los Puntilleros; y alias “Pácora” y alias “Pepe” de Los Pelusos. De igual manera, entre el 20 de julio de 2019 y el 20 de junio de 2020, se desmovilizaron 204 integrantes del ELN.

En 2021, según notas de prensa del Ministerio de Defensa (2 de marzo de 2021a; 26 de marzo de 2021b; 29 de marzo de 2021c; 18 de mayo de 2021d), se han obtenido resultados en este punto. Entre estos, puede encontrarse la captura de alias “Matamba”, miembro importante del grupo disidente de las FARC, la Segunda Marquetalia; también se encuentra la realización de operativos en contra del reclutamiento ilegal de menores de edad por parte de los GAO y GDO, y las disidencias de las FARC; asimismo, los primeros días de marzo se realizaron capturas e incautaciones de material de guerra y sustancias ilícitas en zonas costeras de Córdoba y Bolívar.

Tabla 3. Evolución de resultados por tipo de organización criminal

| Período | Organización | | Resultado | | | Total |
|----------------------|-------------------|----------------|-------------------|--------------|------------|--------------|
| | | | Desmovilizaciones | Capturas | Bajas | |
| Enero-julio de 2019 | ELN | | 181 | 470 | 27 | 678 |
| | GAO | | - | 611 | 57 | 668 |
| | Bandas criminales | Clan del Golfo | - | 1.102 | 26 | 1.128 |
| | | Caparros | - | 14 | 0 | 14 |
| | | Pelusos | - | 128 | 19 | 147 |
| | GDO | | - | 640 | 12 | 652 |
| Total período | | | 181 | 2.965 | 141 | 3.287 |
| Enero-julio de 2020 | ELN | | 126 | 194 | 16 | 336 |
| | GAO | | - | 465 | 28 | 493 |
| | Bandas criminales | Clan del Golfo | - | 637 | 16 | 653 |
| | | Caparros | - | 66 | 6 | 72 |
| | | Pelusos | - | 32 | 0 | 32 |
| | GDO | | - | 458 | 15 | 473 |
| Total período | | | 126 | 1.852 | 81 | 2.059 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Defensa (2019 y 2020a).

Gráfica 4. Número de combates de la Fuerza Pública

Fuente: Elaboración propia con datos de Cajiao (2021).

Desde la opinión pública, ONG como la Fundación Ideas Para la Paz (FIP) (Cajiao, 2021), informan sobre un incremento en las acciones violentas de grupos armados, de modo tal que en el período comprendido entre octubre de 2018 y septiembre de 2019 se presentaron 224 incidentes, mientras que entre octubre de 2019 y septiembre de 2020 se presentaron 318, siendo los principales actores el ELN y las disidencias de las FARC. La misma ONG informa, con corte a abril de 2021, acerca de una reducción en los combates entre la Fuerza Pública y las organizaciones armadas, sobre todo con el ELN, tendencia opuesta a la apreciada en los primeros años del posacuerdo. La inquietud es si se trata de problemas operacionales de las FF. MM. en tiempos de pandemia o de un cambio parcial en el accionar del propio ELN, buscando una eventual aproximación de negociación para la paz (gráfica 4).

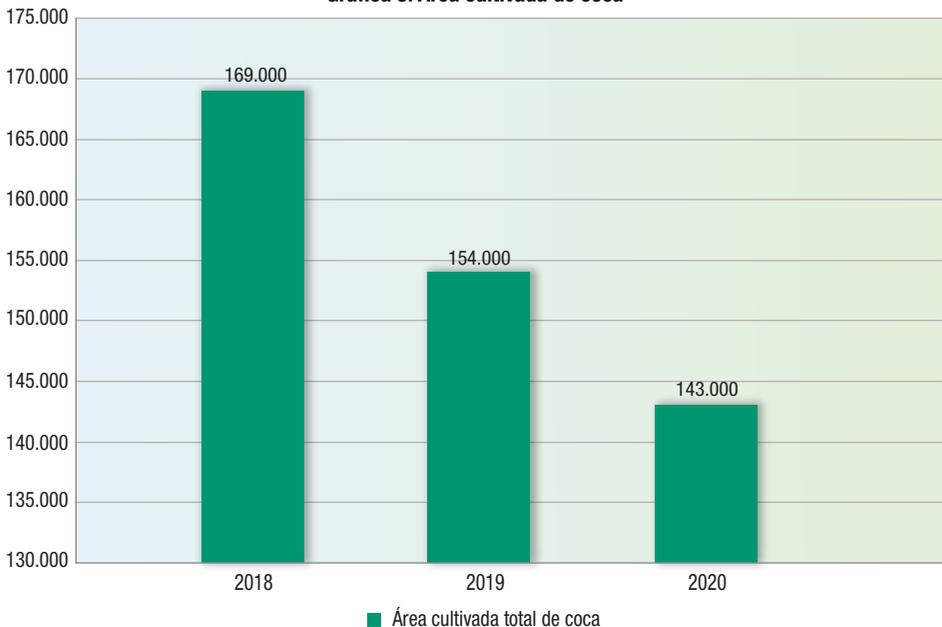
Evolución de cultivos ilícitos, laboratorios e incautaciones al narcotráfico

A partir de datos y documentos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) se puede obtener un mapeo del estado y la evolución del problema de los cultivos ilícitos, laboratorios para el procesamiento de drogas e incautaciones de sustancias ilícitas a lo largo del período comprendido entre 2018 y 2020.

En consecuencia, la gráfica 5 ilustra cómo, en el periodo analizado, el total de superficie afectada con cultivos de coca descendió, aproximadamente, un 15 %. Se presume que la reducción del área total cultivada puede estar relacionada con el avance y la continuidad de los programas de erradicación, tanto voluntaria en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos, como forzada, a pesar de que no se ha reestablecido la aspersión aérea, suspendida por la Corte Constitucional. Solo la erradicación forzada logró alcanzar un total de 59.978 hectáreas en 2018, 94.606 en 2019 y 130.147 en 2020 (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDD], 2020 y 2021d).

Sin embargo, no debe perderse de vista que, aunque se ha reducido el área total cultivada en Colombia, esto no implica que necesariamente la producción también haya descendido. En contraste, según ONUDD (2020 y 2021b), el potencial de producción de clorhidrato de cocaína de total pureza ha crecido, pues para 2018 se situó en 1.120 toneladas, en 1.137 en 2019, y 1.228 en 2020. Entre 2019 y 2020, la producción potencial de cocaína aumentó de 6,7 kilogramos por hectárea a 7,9 kilogramos, según el informe de la ONUDD. Según Insight Crime (Posada & Robbins, 2021), esta prevalencia en la producción puede deberse a tres factores: la existencia de “megalaboratorios” y nuevos métodos de producción, concentración de cultivos de coca, y capacidad de resiembra o cultivos ocultos. El aumento del precio internacional del gramo de cocaína y heroína en tiempos de pandemia también tiene fuerte incidencia como estímulo de producción.

Gráfica 5. Área cultivada de coca



Fuente: Elaboración propia con datos de ONUDD (2020 y 2021e).

Pese al problema anterior, deben tenerse en cuenta los avances operativos en materia antidrogas. Según ONUDD y, como se muestra en las tablas 4 y 5, es posible hablar de un crecimiento en los resultados obtenidos por operaciones de decomiso, localización y desmantelamiento de laboratorios de producción de coca. Los decomisos se incrementaron en 100.000 kilogramos desde 2018 hasta 2020, mientras que, para el mismo período, se incrementó en casi 1.000 unidades la cantidad de laboratorios destruidos.

Tabla 4. Kilogramos de cocaína decomisada por año (2018-2020)

| Año | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------|------------|------------|---------|
| Cantidad decomisada | 413.383,28 | 428.417,55 | 505.682 |

Fuente: Elaboración propia con datos de ONUDD (2020 y 2021c).

Tabla 5. Laboratorios de procesamiento de coca desmantelados por año (2018-2020).

| Año | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|-------|-------|-------|
| Cantidad de laboratorios localizados y desmantelados | 4.579 | 5.486 | 5.526 |

Fuente: Elaboración propia con datos de ONUDD (2020 y 2021a).

Evolución de la tasa nacional de homicidios y robos

A partir de las Memorias al Congreso del Ministerio de Defensa presentadas para los períodos 2018-2019 y 2019-2020, se puede analizar la evolución de la tasa nacional de homicidios por cada 100.000 habitantes que se ha tenido desde 2018 hasta marzo de 2020. Como se muestra en la tabla 6, la tendencia ha sido a la baja. Sin embargo, en los mismos informes presentados al Congreso, pese a las reducciones obtenidas en la tasa, se acepta que no se ha logrado alcanzar las metas fijadas para cada periodo (Ministerio de Defensa Nacional, 2019 y 2020a). Adicionalmente, los hechos delictivos en 2021 parecen exponer que a pesar de las mejoras a nivel nacional, hay territorios subnacionales, como algunos municipios en áreas de conflicto armado y narcotráfico, que tienden a experimentar un aumento de los homicidios, incluso colectivos, y hasta de presiones de desplazamiento forzado.

Tabla 6. Evolución de la tasa nacional de homicidios (2018 a junio de 2021)

| Año | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|------|------|------|------|
| Tasa de homicidios (por cada 100.000 habitantes) | 25,9 | 25,5 | 23,9 | 13,1 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio Defensa Nacional (2019 y 2020a) y para 2020 y 2021 con datos de Policía Nacional de Colombia (2021) y Departamento Nacional de Estadística [Dane] (2021b).

Para el caso de los robos, el Dane (2020 y 2021a), en las Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, proporciona datos acerca de la población de edad igual o mayor a 15 años que ha sido víctima de hurto a personas durante 2018 y 2019. La Policía Nacional (2021) proporciona datos a su vez del número de casos de hurto que ha conocido durante 2018, 2019 y 2020, hasta el 30 de junio de 2021. La tabla 7 permite ver cómo se ha comportado la cantidad de incidencias en este delito.

Tabla 7. Evolución anual de las cifras de casos de hurto en Colombia (2018 a junio de 2021)

| Año | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|--|---------|---------|---------|---------|
| Cifras Dane (miles de personas victimizadas) | 2.619 | 1.874 | - | - |
| Cifras Policía Nacional (número de casos) | 257.072 | 306.847 | 117.659 | 203.532 |

Fuente: Elaboración propia con datos del DANE (2020 y 2021a) y Policía Nacional de Colombia (2021).

De los datos recopilados, puede afirmarse que, en el período analizado, ha habido un incremento en las cifras de hurtos a personas con variaciones. El Ministerio de Defensa afirma frente a este punto que, en contraste con los años de aumento en general y las escasas reducciones en algunas modalidades de hurto durante 2019, en 2020 el hurto en todas sus modalidades (agregado) ha descendido. Concretamente, en ese año se registraron 34 % menos casos de hurto a personas; 38 % menos de hurto a residencias; 43 % menos de hurto a comercio; 29 % menos de hurto a automotores y 35 % menos de hurto de motocicletas (Ministerio de Defensa Nacional, 2020a). Nuevamente, en 2021 algunas de estas modalidades tendieron a crecer en algunas ciudades como Bogotá durante algunos meses, e incluso se discute la aparición de otras, como el hurto que compromete la vida o integridad física de las víctimas aún cuando no opongan resistencia, y donde si bien no se trata de la mayoría de los casos, viene en aumento la participación de delincuentes de otras nacionalidades.

Cabe señalar que la estrategia contra el homicidio partió de la base del rediseño del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, buscando una mayor participación ciudadana y planes diferenciales para cada zona. Afirma el Ministerio de Defensa Nacional (2020a) que se fortalecieron las actividades de reacción de la Policía Nacional mediante la creación del sistema de monopatrullas y que se han adelantado tareas de fortalecimiento de investigación criminal para perseguir estructuras criminales responsables de atracos con arma de fuego y con arma corto punzante. De igual forma y coordinadamente, las unidades del Modelo de Vigilancia y las seccionales de inteligencia e investigación criminal de la Policía Nacional adelantaron 2.014 de 1.975 operaciones previstas y dirigidas a impactar las estructuras criminales que cometen hurtos y homicidios (Ministerio de Defensa Nacional, 2020a). Empero, no sobra agregar que estos esfuerzos resultan limitados sin políticas complementarias para fortalecer la aplicación de

justicia (denuncia oportuna, investigación, detención, celeridad del proceso judicial y sanción efectiva), mejorar las condiciones penitenciarias, impulsar los programas para evitar la reincidencia y lograr un mayor control y seguimiento de las migraciones externas e internas.

Agresiones contra líderes sociales y víctimas del conflicto

Durante los últimos años, el asesinato sistemático de líderes sociales en Colombia es un fenómeno que se ha venido fortaleciendo (Prem *et al.*, 2018). Por ende, ha captado importante atención mediática y de la academia, y precisa de una respuesta estatal contundente. Se señala que, desde el cese al fuego pactado en 2014 con las FARC, la violencia contra los líderes sociales ha crecido vertiginosamente hasta nuestros días. Después del Acuerdo de Paz de 2016, a las víctimas se han sumado varios desmovilizados de las ex-FARC.

En la tabla 8 se puede apreciar el comportamiento de este fenómeno entre 2018 y 2021, y una vez firmado e iniciada la implementación del Acuerdo de Paz, el inicio de los ataques contra excombatientes. Solo en el año 2021, hasta el mes de julio, según Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz, 23 de julio de 2021), 103 líderes sociales han sido asesinados, mientras que 31 excombatientes de las FARC han sido asesinados o se encuentran desaparecidos.

Tabla 8. Asesinatos a líderes y excombatientes

| Período | Octubre de 2017 a septiembre de 2018 | Octubre de 2018 a septiembre de 2019 | Octubre de 2019 a septiembre de 2020 |
|---------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Líderes sociales asesinados | 129 | 114 | 128 |
| Período | 2018 | 2019 | 2020 |
| Excombatientes de las FARC asesinados | 65 | 78 | 58 |

Fuente: Elaboración propia con datos de Garzón (2021).

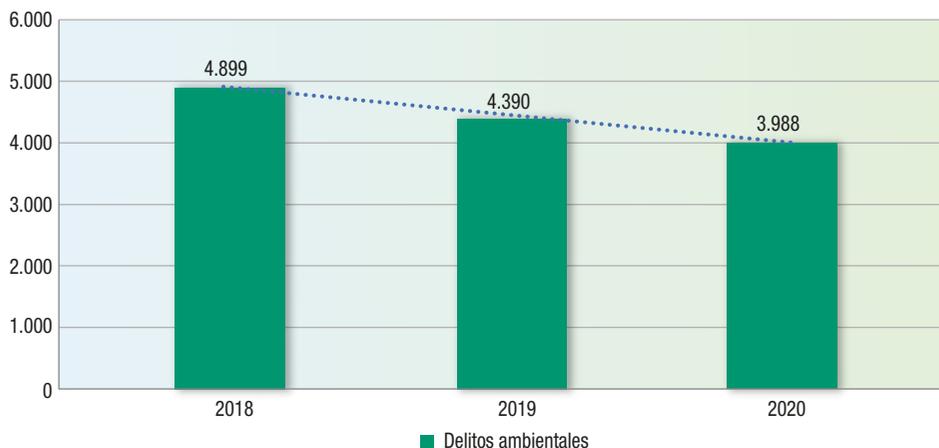
Ante este panorama, el Gobierno nacional, desde el Ministerio de Defensa (2019), afirma haber realizado 55 consejos de seguridad que incluían, entre otros sectores, a líderes sociales. Para la misma vigencia, 2018-2019, el Ministerio sostiene que la acción de la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA) 3 (Catatumbo) logró que tres de los principales determinadores de asesinatos sistemáticos de líderes sociales, incluidos en el cartel de los más buscados, estén a disposición de las autoridades judiciales. En el mismo informe, se reporta la implementación de la iniciativa de “Protección prioritaria a líderes sociales y defensores de derechos humanos”, que plantea perseguir las organizaciones criminales que amenacen o ataquen líderes sociales y defensores de derechos humanos.

Para 2020, el Ministerio de Defensa señala que el trabajo de la Fuerza Pública se ha enfocado en detener y neutralizar las organizaciones que representan amenazas para estos líderes. En esa medida, se buscó visibilizar qué personas en concreto están detrás de los asesinatos sistemáticos mediante el incremento de recompensas a cambio de información que conduzca a su captura (Ministerio de Defensa Nacional, 2020a). Si bien son medidas necesarias, la debilidad de los recursos en materia de protección para las unidades encargadas de estas personas, la desconfianza de muchas de ellas hacia el Estado y la exposición constante que tienen frente a actores armados por su trabajo social o político en zonas de elevado riesgo, complejizan una resolución efectiva de este fenómeno. Los problemas financieros e institucionales de implementación del Acuerdo en los territorios que “desocuparon” las FARC, sujetos a la disputa de múltiples actores armados emergentes, se suman a estos factores adversos a analizar para ajustar la Política de Defensa y Seguridad.

Delitos ambientales anuales

Finalmente, en la gráfica 6 puede apreciarse el comportamiento de los delitos ambientales por año desde el inicio de la administración Duque hasta 2020. La tendencia mostrada por las cifras indica que los delitos de este tipo han decrecido alrededor de un 19 %, si bien el número de incidentes siguen siendo elevado y preocupante por sus efectos ecológicos irreversibles. En 2021 se presume que el aumento en el precio internacional de los minerales, como el oro, frente a las incertidumbres financieras y monetarias globales en contra de múltiples divisas en tiempos de pandemia y lenta reactivación económica, podría incidir en el re-ascenso de estos delitos en cabeza de la minería ilegal.

Gráfica 6. Delitos contra los recursos naturales y medio ambiente



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Defensa Nacional (2020b).

Desde el Informe al Congreso para la vigencia 2018-2019 del Ministerio de Defensa Nacional (2019) se puede extraer el cambio en la perspectiva del medio ambiente para el gobierno, pues la Política de Defensa y Seguridad incluye por primera vez el agua, la diversidad y el medio ambiente como intereses nacionales principales y prevalentes, en tanto activos estratégicos a proteger. Como resultado, el Ministerio manifiesta que durante el primer semestre de 2019 se realizaron incautaciones y capturas relacionadas con delitos ambientales, entre ellos la extracción ilícita de minerales. En esa misma línea, el Ministerio de Defensa Nacional (2019) informa del inicio de campañas en contra de la deforestación, y como resultado, se redujo el número de hectáreas de bosque nativo afectadas.

Para 2020, el Ministerio de Defensa destaca nuevamente actividades como la Campaña Artemisa. Este programa realizó operaciones para la protección de 5.917 hectáreas en Parques Naturales como Chiribiquete, La Macarena y La Paya. En detalle, el Ministerio afirma haber dispuesto más de 22.000 hombres de la Fuerza Pública para resguardar las áreas ambientales protegidas. Como resultado, a 20 de junio de 2020, se realizaron tres de las cinco fases de la Campaña Artemisa en el Parque Nacional Natural (PNN) Serranía de Chiribiquete, en el PNN La Paya, PNN Tinigua y Picachos, las cuales han tenido como resultado la recuperación de 4.598 hectáreas y un total de 36 capturas. La tabla 9 sintetiza los resultados obtenidos por el gobierno en la lucha contra la extracción ilícita de minerales, parte significativa en este tipo de delitos.

Tabla 9. Resultados contra la extracción ilícita de minerales

| Resultados | | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------|--|-------|-------|-------|
| Capturas | | 1.772 | 1.542 | 1.935 |
| Minas intervenidas | | 3.305 | 3.752 | 4.487 |
| Incautaciones | Maquinaria amarilla (retroexcavadoras y buldócer) | 290 | 343 | 290 |
| | Otra maquinaria (draga, clasificadora, mezcladora y trituradora) | 386 | 605 | 835 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Defensa Nacional (2020b).

Puede notarse que, si bien las capturas relacionadas y la intervención de minas tienden a aumentar, es probable que haya subregistros por la falta de información en tiempo real y de precisión satelital, por no mencionar que la minería artesanal o irregular de pequeña escala, no asociada con grupos armados, es vista como fuente inmediata de ingresos ante las debilidades estructurales de la economía formal, especialmente acuciantes en el ámbito rural. Por esta razón resulta imperativo elevar la protección de las reservas naturales, crear guardias forestales especializadas, regular de manera más eficiente el sector minero y la

titulación de minas, incluyendo la elevación de impuestos y el uso de mejores estándares ambientales y de responsabilidad social con las comunidades, asegurar el derecho de las comunidades a la consulta previa y fortalecer los sistemas de información y gestión del uso del territorio, además de transformar las actividades de conservación en fuentes atractivas y estables de empleo.

Conclusiones y recomendaciones

Colombia es una potencia secundaria por su ubicación estructural en Suramérica y el mundo al comparar indicadores de poder material nacional frente a otros países. Tiene capacidades intermedias que le permiten contar con una influencia internacional importante, sobre todo en el ámbito regional, aunque muy lejos de lo que representa Brasil como potencia regional. Posicionalmente, se ubica como la primera potencia secundaria suramericana, ligeramente por encima de Argentina en años recientes. En el período abordado de las últimas dos décadas, ha incrementado su poder material.

Sin embargo, al confrontar los indicadores macro o de nivel nacional en materia de recursos, con sus características y debilidades internas en materia de construcción de Estado y desarrollo, surge la imagen del país como una potencia en transición y en dualidad estructural: con unas características de país en vías de desarrollo y otras de país subdesarrollado; con renta media alta, pero enorme desigualdad en la distribución del ingreso; con abundantes recursos naturales, pero con explotación ilegal o sobreexplotación de los mismos; y con agenda externa reconocida internacionalmente en materia de promoción de la cooperación en seguridad, los objetivos de desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático, pero al mismo tiempo con déficits importantes en esas mismas materias en el nivel doméstico de las políticas públicas. La incidencia persistente de la pobreza, agravada por la pandemia, se suma a factores como la alta fragilidad del Estado o su virtual ausencia en varias áreas, las debilidades institucionales de gestión territorial, los problemas de administración de justicia y el enquistamiento de la corrupción.

Desde la óptica del poder intangible, destinado a convencer, cohesionar, comunicar y persuadir, las políticas de defensa y seguridad del presidente Iván Duque (2018-2021) integran con claridad la perspectiva multidimensional de la seguridad, pero han estado mediadas por capacidades ideacionales de poder limitadas que se explican y diferencian en tres escenarios. El primero responde a la apropiación de discursos que promueven la difusión de una ideología que legitime sus acciones. Como se explicó, la Política de Defensa y Seguridad no solo refleja los retos priorizados por el gobierno en torno a la seguridad doméstica y externa de Colombia, sino también las ideas que la permean, la manera en que se comunica y los intereses que la motivan. Sin embargo, los problemas actuales de

fragmentación y polarización societal, las percepciones que señalan a la Fuerza Pública de excesos al contener las protestas o intervenir de forma esencialmente coercitiva en asuntos complejos socialmente como los cultivos ilícitos, sumados a los evidentes problemas de conexión política interpartidista en el Legislativo, advierten el debilitamiento de la capacidad de persuasión gubernamental y baja apropiación societal de los referentes asignados a la seguridad y el desarrollo, lo que redundará en el debilitamiento del poder nacional.

Con respecto al segundo escenario, compuesto por la opinión pública y la receptividad colectiva, no se demuestra total sinergia entre el marco delimitado por el Gobierno y las principales preocupaciones del país. De hecho, algunos de los puntos antepuestos por el Programa de Seguridad y Defensa se ubican en el último nivel, al predominar las percepciones que demandan acciones en materia de seguridad humana, incluyendo la creación de empleo, la financiación de la educación superior y la reducción de la inequidad. La percepción societal del predominio en el discurso gubernamental de los significados asociados a la seguridad nacional y que tienden a simplificar muchos de los conflictos sociales como expresiones de narcotráfico o terrorismo, tiende a menoscabar en lugar de fortalecer la convergencia ciudadana, complejiza las relaciones civiles-militares y eleva las voces a favor de reformas doctrinales e institucionales a las FF. MM. y la Policía, muchas veces opacando sus resultados positivos o cuestionando su legitimidad a pesar de sus esfuerzos de formación en materia de derechos humanos y de profesionalización. Deben notarse los bajos índices de favorabilidad que ha tenido el Ejecutivo, el auge del inconformismo social y la falta de unidad de la población colombiana. Cabe recalcar que estos elementos son la consecuencia, más no la causa, de los problemas de construcción de Estado, de desarrollo y de implementación del Acuerdo de Paz. La pandemia ha acentuado, no necesariamente causado, varios de estos malestares domésticos.

En el tercer escenario cognitivo, ligado con la apropiación de la Política de Defensa y Seguridad por parte de las instituciones del Estado, se evidencia que las capacidades ideacionales no son suficientes porque no hay plena apropiación de la ley a pesar de la insistencia en la cultura de la legalidad ni afinidad interpartidista en aras del interés nacional, advirtiendo además fallas en la comunicación política del gobierno y la existencia de dificultades para tramitar los proyectos legislativos cruciales, ya que muchas de las propuestas no han logrado consolidar una mayoría en el Congreso, encontrando diferencias insalvables, incluso, entre figuras del propio Centro Democrático. Por ejemplo, con respecto al manejo de las protestas en el territorio nacional, el partido le solicitó al Ejecutivo

superar las condiciones de inferioridad en que se encuentran los policías y el ESMAD para dar protección a la ciudadanía, así como implementar una acción militar contundente y sostenida en la ciudad para restablecer el orden público en el marco de la Constitución y de los Derechos Humanos (*El Tiempo*, 10 de mayo de 2021b).

También se han dado manifestaciones como las del aspirante presidencial de corte uribista Rafael Nieto Loaiza, quien ha señalado que los “errores y la ausencia de conexión del gobierno con el sentir nacional” están favoreciendo a candidatos críticos de las FF. MM. (*El Tiempo*, 15 de mayo de 2021c). Problemas persistentes como la corrupción también afectan la percepción sobre el desempeño legal de las instituciones estatales, donde la imagen pública del Legislativo y los órganos de Justicia resulta mayoritariamente desfavorable, lo cual se traduce en falta de apoyo ciudadano al Estado y a la Política de Defensa y Seguridad.

Ahora bien, abordando la trayectoria de resultados en la administración Duque en materia de seguridad multidimensional hay un balance variopinto. Hay un despliegue polivalente de las FF. MM. con fines tanto disuasivos ante las posibles agresiones del Estado de Venezuela como para encarar dinámicas transfronterizas criminales entre ambos territorios. Igualmente, se evidencia un avance en la lucha contra el crimen organizado, constatable en las cifras de bajas y capturas entre 2019 y 2020, las cuales incluyen los decesos de importantes cabecillas de GAO y GDO. Sin embargo, como contraste, se nota un leve descenso en las cifras de desmovilizaciones en los años analizados.

Así mismo, en cuanto a la lucha contra el narcotráfico, pese a la reducción en el área cultivada de coca y al aumento de las actividades de incautación y destrucción de laboratorios, el volumen de producción ha aumentado. El progreso del gobierno contra el narcotráfico puede asociarse, de un lado, al avance en los programas de erradicación de cultivos, tanto voluntaria como forzada, sin retornar aún a las aspersiones aéreas, y, por otro lado, a las diversas operaciones de intervención de laboratorios e incautaciones. Empero, el contexto de pandemia parece señalar que los precios de los alcaloides y su comercialización internacional se han disparado, y que las alternativas laborales legales no han logrado insertar plenamente a los campesinos, especialmente en los territorios periféricos.

También, puede concluirse, por un lado, que el Gobierno ha obtenido resultados satisfactorios en lo pertinente al descenso de las tasas de robos y homicidios. La tendencia general en los índices de casos de estos delitos ha sido hacia la reducción, principalmente durante 2020, lo que puede atribuirse parcialmente a los confinamientos por pandemia. Sin embargo, en lo corrido de 2021 las dinámicas de delito común parecen elevarse en algunas grandes ciudades, especialmente afectadas por migraciones internas y externas. La violencia homicida tiende a reducirse en el ámbito nacional, pero es persistente o incluso se agudiza en algunos territorios subnacionales atravesados por lógicas de competencia armada por el narcotráfico. Asimismo, las cifras que evidencian los casos de violencia contra líderes sociales y excombatientes en un contexto de posacuerdo no son positivas, pues se incrementaron entre 2019 y 2020, y lo siguen haciendo en lo corrido de 2021.

Finalmente, la administración ha mostrado compromiso y éxitos relativos en la protección medioambiental desde el sector de la seguridad y la defensa. Así lo muestran las cifras de incautaciones, arrestos, decomisos y demás acciones realizadas por planes, operaciones y estrategias de defensa en contra de delitos medioambientales. Si bien la actividad criminal en contra del medio ambiente se ha incrementado según las cifras, la respuesta estatal se ha mantenido para hacerle frente en diversas operaciones de respuesta y prevención, traducidas en numerosas capturas, minas intervenidas y herramientas de explotación ilegal neutralizadas. No obstante, y como se ha señalado, estos esfuerzos de control territorial enfatizando los recursos naturales serán poco sostenibles o limitados mientras los procesos de construcción de Estado y desarrollo integral sean tan débiles o intermitentes en las zonas rurales del país, especialmente en áreas de frontera, parques naturales y municipios alejados de los centros político-administrativos y productivos.

En síntesis, Colombia debe canalizar mejor su poder material para resolver sus más graves debilidades internas y construir mejores referentes ideacionales y democráticos para la seguridad multidimensional, de tal modo en que se halle un equilibrio entre la neutralización de las amenazas a la estabilidad del Estado y la resolución de las amenazas a la seguridad humana, se edifiquen relaciones de mayor confianza entre ciudadanía y órganos estatales, se resalte la legitimidad de la Fuerza Pública y se logre multiplicar a largo plazo el poder nacional disponible para la consolidación interna y la proyección internacional del país. Urge descentralizar el desarrollo urbano, ampliar la capacidad de ciudades no priorizadas y apostar por una verdadera política de desarrollo rural y sostenible para reducir las asimetrías internas en materia de oportunidades e ingreso, factor coadyuvante dentro de las variables del conflicto armado y de la capacidad de atracción que tienen los mercados ilegales.

Referencias

- Agencia EFE. (18 de abril de 2021). Colombia realiza un ejercicio militar en una región de frontera con Venezuela. Recuperado de: <https://www.efe.com/efe/america/politica/colombia-realiza-un-ejercicio-militar-en-una-region-de-frontera-con-venezuela/20000035-4514558>.
- Banco Mundial. (s. f., a). Indicadores del desarrollo mundial. Población rural (porcentaje de la población total). Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS?locations=CO>.
- Banco Mundial. (s. f., b). Indicadores del desarrollo mundial. Tasa de incidencia de la pobreza, sobre la base de la línea de pobreza nacional (porcentaje de la población). Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.NAHC>.
- Banco Mundial. (s. f., c). Indicadores del desarrollo mundial. Índice de Gini para Colombia. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=CO>.
- Banco Mundial. (s. f., d). Indicadores del desarrollo mundial. GDP (current US\$). Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>.
- Banco Mundial. (s. f., e). Indicadores del desarrollo mundial. Total reserves (includes gold, current US\$). Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicador/FI.RES.TOTL.CD>.
- Banco Mundial. (s. f., f). Indicadores del desarrollo mundial. Taxes less subsidies on products (current US\$). Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicador/NY.TAX.NIND.CD>.
- Banco Mundial. (s. f., g). Indicadores del desarrollo mundial. Military expenditure (current USD). Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicador/MS.MIL.XPND.CD>.
- Banco Mundial. (s. f., h). Indicadores del desarrollo mundial. Armed forces personnel, total. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicador/MS.MIL.TOTL.P1>.
- Banco Mundial. (s. f., i). Indicadores del desarrollo mundial. Scientific and technical journal articles. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicador/IP.JRN.ARTC.SC>.
- Banco Mundial. (s. f., j). Indicadores del desarrollo mundial. Population, total. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.TOTL>.
- Banco Mundial. (s. f., k). Indicadores del desarrollo mundial. Surface area (sq. km). Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicador/AG.SRF.TOTL.K2>.

- Barbero, J. M. (1978). *Comunicación masiva: Discurso y poder*. Biblioteca Digital de Vanguardia para la Investigación en Ciencias Sociales. Recuperado de: https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=124912&tab=opac.
- Buzan, B., y Waever O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge University Press.
- Cajiao, A. (2021). *Así se comportó la violencia organizada en los primeros meses del 2021*. Fundación Ideas Para la Paz. Recuperado de: <https://ideaspaz.org/especiales/infografias/acciones-violentas.html>.
- Camargo, F. (2020). La identidad y los intereses nacionales, ejes estructurantes de la defensa y de la seguridad nacional. En E. Pastrana, S. Reith y F. Cabrera (Eds.), *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (pp. 183-216). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Guerra.
- Comando General de las Fuerzas Militares [CGFM]. (s. f). *La victoria es de todos*. Fuerzas Militares de Colombia. Recuperado de: <https://www.cgfm.mil.co/es/quienes-somos>.
- Coeuropa. (2019). *La involución de la paz y la reinstalación de la guerra. La política de Defensa y Seguridad del gobierno Duque: Profundizar el modelo de despojo de los bienes comunes*. Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos. Recuperado de: <https://coeuropa.org.co/wp-content/uploads/2019/11/La-Politica-de-Seguridad-y-Defensa-del-Gobierno-Duque.pdf>.
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2021). Presidente Duque crea comando élite para golpear el narcotráfico. Recuperado de: <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/presidente-duque-crea-comando-elite-para-golpear-el-narcotrafico>.
- Departamento Nacional de Estadística [Dane]. (s. f.). Información sobre la pobreza monetaria nacional 2020. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>.
- Departamento Nacional de Estadística [Dane]. (2020). Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2019 (ECSC). Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2019/anexos_ecsc_2018_actualizacion.xls.
- Departamento Nacional de Estadística [Dane]. (2021a). Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2020 (ECSC). Recuperado de:

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2019/anexos_ecsc_2019.xlsx.

Departamento Nacional de Estadística [Dane]. (2021b). Proyecciones de población calculadas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/censo2018/proyecciones-de-poblacion/Nacional/anexo-proyecciones-poblacion-NacionalArea2018_2070.xlsx.

DW. (10 de marzo de 2020). Colombia y EE. UU. inician entrenamiento en frontera con Venezuela. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/colombia-y-ee-uu-inician-entrenamiento-en-frontera-con-venezuela/a-52700149>.

DW. (20 de abril de 2021). Colombia hizo salir de su espacio aéreo a un avión ruso. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/colombia-hizo-salir-de-su-espacio-a%C3%A9reo-a-un-avi%C3%B3n-ruso/a-57259019>.

El Colombiano. (3 de septiembre de 2019). Maduro declara emergencia en la frontera y ordena maniobras militares. Recuperado de: <https://www.elcolombiano.com/internacional/venezuela/maduro-declara-emergencia-en-frontera-de-venezuela-y-colombia-y-ordena-ejercicios-militares-AB11543524>.

El Espectador. (2 de julio de 2020). Desplome de 85 % a 48 % en la opinión favorable de las Fuerzas Militares, según Gallup Poll. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/politica/desplome-de-85-a-48-en-la-opinion-favorable-de-las-fuerzas-militares-segun-gallup-poll-article/>.

El Espectador. (24 de mayo de 2021). Desaprobación del presidente Iván Duque llega al 76 %: Invamer Poll. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/politica/desaprobacion-del-presidente-ivan-duque-llega-al-76-invamer-poll/>.

El Tiempo. (21 de agosto de 2018). Cancillería denuncia violación de la soberanía por parte de Venezuela. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/fuerzas-armadas-venezolanas-violan-soberania-colombiana-258348>.

El Tiempo. (18 de febrero de 2021a). Maduro vuelve a amenazar a Colombia: ordena “limpiar cañones”. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/nicolas-maduro-pide-a-militares-alistarse-por-posible-ataque-de-colombia-en-venezuela-567633>.

El Tiempo. (10 de mayo de 2021b). Uribe y Centro Democrático critican a Gobierno por manejo de protestas. Recuperado de:

<https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/uribe-y-centro-democratico-critica-al-gobierno-por-manejo-de-protestas-587348>.

El Tiempo. (15 de mayo de 2021c). Molestia en el Centro Democrático con el presidente Duque. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/molestia-en-el-centro-democratico-con-el-presidente-duque-588797>.

Flemes, D., y Wehner, L. (2012). *Drivers of Strategic Contestation in South America*. Hamburgo: German Institute for Global and Area Studies.

Garzón, J. C. (2021). *Un nuevo ciclo de violencia organizada en Colombia*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de: <https://ideaspaz.org/especiales/infografias/cuatro-anos-conflicto.html>.

Global Firepower. (2021). *Military Strength Comparisons for 2021*. Recuperado de: <https://www.globalfirepower.com/countries-comparison.php>.

Instituto Agustín Codazzi. (2015). Tan solo el 0,3 % de todo el territorio colombiano corresponde a áreas urbanas. Recuperado de: <https://igac.gov.co/es/noticias/tan-solo-el-03-por-ciento-de-todo-el-territorio-colombiano-corresponde-areas-urbanas-igac>.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz]. (23 de julio de 2021). Líderes sociales, defensores de DD. HH. y firmantes de acuerdo asesinados en 2021. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-2021/>.

Invamer Poll. (2021). Medición n.º 142. Invamer 50 años. Recuperado de: <https://www.valoraanalitik.com/wp-content/uploads/2021/05/2021-05-Invamer-Poll.pdf>.

Lemke, D. (2010). Dimensions of Hard Power: Regional Leadership and Material Capabilities. En: D. Flemes (Ed.). *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests, and Strategies of Regional Powers* (pp. 31-50). Londres: Ashgate.

Ministerio de Defensa Nacional. (2019a). Memorias al Congreso 2018-2019. Recuperado de: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2018-2019.pdf>.

Ministerio de Defensa Nacional. (2019b). Política de defensa y seguridad PDS para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. El futuro es de todos. Recuperado de: <https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2019/02/Politic%cc%81tica-de-Defensa-y-Seguridad-%e2%80%93-PDS.pdf>.

- Ministerio de Defensa Nacional. (2020a). Memorias al Congreso 2019-2020. Recuperado de: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2019-2020.pdf>.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2020b). Información de criminalidad, resultados operacionales y delitos contra las propias tropas. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Avance_Politica_Defensa_Seguridad.xlsx.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2 de marzo de 2021a). Armada de Colombia y Policía Nacional incautan material de guerra y sustancias ilícitas en Córdoba. Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional. (26 de marzo de 2021b). Fuerza Pública con apoyo de Fiscalía General de la Nación captura 25 de integrantes de subestructura financiera y logística del Clan del Golfo en Urabá. Recuperado de: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido/buscador?QueryString=l%C3%ADderes%20sociales&SearchType=quick>.
- Ministerio de Defensa Nacional. (29 de marzo de 2021c). Arranca megaoperativo contra el reclutamiento ilegal y la utilización de niños y jóvenes. Recuperado de: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido/buscador?QueryString=l%C3%ADderes%20sociales&SearchType=quick>.
- Ministerio de Defensa Nacional. (18 de mayo de 2021d). Cayó alias “Matamba” cabecilla de “la segunda Marquetalia”. Recuperado de: <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido/buscador?QueryString=l%C3%ADderes%20sociales&SearchType=quick>.
- Moreno, D. (21 de julio de 2020). La agenda política del gobierno y sus coaliciones partidistas en el Congreso durante la Legislatura 2019-2020. Recuperado de: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/la-agenda-politica-del-gobierno-y-sus-coaliciones-partidistas-en-el-congreso-durante-la-legislatura-2019-2020/10633/>.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDD]. (2020). *Summary Fact Sheet. Colombia Coca Cultivation Survey, 2020*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_2020_Coca_Survey_FactSheet_ExSum.pdf.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDD]. (2021a). *Statistical Annex: Clandestine laboratories detected and dismantled*.

- Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2021/9.1_Clandestine_laboratories_detected_and_dismantled.pdf.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDD]. (2021b). *Statistical Annex: Cocaine manufacture*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2021/6.1.3_Cocaine_manufacture.xlsx.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDD]. (2021c). *Statistical Annex: Drug seizures 2015-2019*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2021/7.1_Drug_seizures_2015-2019.xlsx.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDD]. (2021d). *Statistical Annex: Eradication of coca bush*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2021/6.1.2_Eradication_of_coca_bush.xlsx.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDD]. (2021e). *Statistical Annex: Illicit coca bush cultivation*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2021/6.1.1_Illicit_cultivation_of_coca_bush.xlsx.
- Pastrana, E., y Vera D. (2013). Las relaciones entre Colombia y Brasil en un contexto de regionalización diversificada y multipolaridad creciente. *Papel Político*, 18(2), 613-650.
- Pastrana, E., y Vera, D. (2019). Colombia y su agenda de seguridad: del gobierno de Juan Manuel Santos al gobierno de Iván Duque. En: S. Namihás (Ed.), *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (pp. 41-78). Lima: Red de Seguridad KAS - Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) - Pontificia Universidad Católica del Perú - Equis Equis.
- Policía Nacional de Colombia. (2021). Estadística delictiva [Gubernamental]. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva>.
- Posada, J. D., y Robbins, S. (30 de julio de 2021). Cocaína al alza: ONUDD presenta su informe para 2021. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/noticias/cocaina-alza-onudd-presenta-informe-2021/>.
- Prem, M., Rivera, A., Romero, D., y Vargas, J. F. (2018). Killing Social Leaders for Territorial Control: The Unintended Consequences of Peace. *SSRN Electronic Journal*. Recuperado de: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3203065>.
- Semana*. (2019). Duque, con desaprobación del 70 % en medio del paro nacional. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/>

articulo/encuesta-gallup-duque-tiene-desaprobacion-del-70-porciento/643358/.

Sierra, P. A., Sierra, S. G., y Martínez, J. A. (29 de enero de 2020). Restricciones de las Fuerzas Militares a causa de los cambios de gobierno y sus políticas públicas y de gobierno en el periodo 2010-2022 en Colombia. *Opinión Jurídica*, 19(39), 1-23. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v19n39/1692-2530-ojum-19-39-227.pdf>.

Stockholm International Peace Research Institute [Sipri] (s. f.). TIV of arms exports to all. Recuperado de: <https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>

Vanguardia. (15 de agosto de 2021). Así fue el primer año legislativo bajo el gobierno de Iván Duque. Recuperado de: <https://www.vanguardia.com/asi-fue-el-primer-ano-legislativo-bajo-el-gobierno-de-ivan-duque-HE1107900>.

Vázquez, A. (1996). *Relatos de historia diplomática de Colombia. Siglo XIX*. Bogotá: Cancillería de San Carlos - Centro Editorial Javeriano.

Vera, D., Prieto, P., y Garzón, D. (2019). La contribución de las Fuerzas Armadas de Colombia a la construcción de Estado y a la consolidación de paz de cara al siglo XXI. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *Fuerzas Militares de Colombia: Nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales* (pp. 143-180). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung - Opciones Gráficas.

La relación entre construcción del Estado y la seguridad: un acercamiento al Estado colombiano, las Fuerzas Armadas y la democracia

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos*, Sofía Correa Merchán**
y Valentina Martínez***

Introducción

La construcción del Estado ha sido un reto histórico para todas las sociedades. Las formas de organización social y política, la población, el territorio y el monopolio del uso de la fuerza se han configurado históricamente como los elementos esenciales y mínimos para la constitución de todo Estado. A su vez, el Estado es la construcción social e institucional con competencias para construir e instituir las estructuras sociales de justicia, economía, democracia y convivencia, entre otros. De tal forma que el Estado, tal y como lo sostuvo Hobbes (2017), se configuró como el Leviatán todo poderoso con capacidad de contener el conflicto y de proporcionar el bienestar necesario soportado en un canje de libertad por seguridad. Ese

* Profesor universitario. Investigador asociado reconocido por Colciencias. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Abogado de la USC. Correos electrónicos: andresmauriciovaldivieso@gmail.com y andresvaldivieso@javeriana.edu.co.

** Internacionalista egresada del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada. Desarrolló satisfactoriamente su pasantía en el Instituto Nacional Demócrata (NDI). Correo electrónico: sofcor99@gmail.com y u7600284@unimilitar.edu.co.

*** Internacionalista egresada del programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico: mvalentina.martinez2899@gmail.com.

esa línea, los realistas clásicos como Hobbes y Morgenthau ocuparon y ganaron mucho espacio narrativo en la práctica política. Esto tuvo como consecuencia que la variable o el elemento de seguridad se implementara como un determinante a la hora de abordar la formación y el diseño estructural del Estado.

No obstante, en el último siglo, con los procesos derivados de la globalización, se ha evidenciado la necesidad de trascender la construcción del Estado desde una única variable estructural como es la seguridad clásica. La complejidad de los nuevos problemas, los nuevos actores y las nuevas lógicas sociales han exigido cambios institucionales en la construcción del Estado y, por tanto, en el concepto de seguridad. Es decir, las realidades actuales requieren análisis interdisciplinarios y comprensiones desde la complejidad.

Por su parte, la construcción del Estado en Colombia ha sido influenciado por la violencia que ha padecido la sociedad históricamente. En consecuencia, el rol que las Fuerzas Armadas de Colombia desempeñaron en la historia reciente de la república ha influenciado la legitimidad y el ejercicio democrático de Colombia en muchos de sus territorios y también en la Colombia central. Es por ello que resulta clave interpretar y comprender el rol de las Fuerzas Armadas para el sostenimiento democrático y para la construcción del Estado en Colombia.

En ese contexto, el presente capítulo pretende abordar unas breves reflexiones sobre cómo se ha construido el Estado occidental y cómo se ha priorizado históricamente las perspectivas realistas clásicas y las políticas para los diseños institucionales de organización política. Seguidamente, se caracterizan los tipos de Estado y su relación con la variable seguridad, reconociendo los cambios complejos globales y locales que acarrea la modernidad. Enseguida, se aborda cómo la violencia ha influenciado la construcción del Estado colombiano. Finalmente, se interpreta el papel de las Fuerzas Armadas en la construcción del Estado colombiano y su impacto en la legitimidad e institucionalidad del ejercicio democrático.

El surgimiento del Estado: un acercamiento desde el realismo

El concepto *Estado* es un término clave para la construcción de las relaciones internacionales, especialmente porque se ha desarrollado como una de las principales formas de organización política en la evolución del sistema internacional. Ciertamente, esta organización política pasa por complejos conflictos sociales y políticos en las naciones.

En esa misma línea, se considera relevante usar el realismo clásico como elemento teórico y epistemológico para comprender el nacimiento del Estado y su

relación con la seguridad. Esto, teniendo en cuenta que dicho enfoque se instituye como una corriente teórica estatocéntrica, donde se reconoce el papel del Estado, según Morgenthau, como “único actor digno de consideración en un medio como el sistema internacional, de carácter político” (citado en Vásquez, 1999, p. 27) y con poder para decidir nacional o internacional mente su destino.

Varios exponentes presentan que el fin principal de la organización política es garantizar la supervivencia del Estado, como una entidad autónoma y de su población. (Dougherty y Pfaltzgraff, 1981, pp. 84-86). Históricamente, los esbozos del Estado en el realismo clásico evidencian el papel de este en dirección proporcional a la garantía de la seguridad.

Sun Tzu hace uso del concepto en *El arte de la guerra* (500 a. de C.), reconociéndolo como institución que se debe mantener y proteger: “la guerra es de vital importancia para el Estado; es el dominio de la vida o de la muerte, el camino hacia la supervivencia o la pérdida del Imperio” (Tzu, trad. de 2003). Mientras que Tucídides (400 a. de C.) realiza una aproximación al Estado realista, donde expone algunos de sus preceptos cardinales tales como:

los Estados (o las ciudades-Estado) son las unidades clave de acción; estos piensan y actúan movidos por un interés que se traduce en poder, ya sea como fin en sí mismo o como medio para alcanzar otros fines; y sus comportamientos son guiados por criterios racionales (Ayala, 2008, p. 1).

En adición, en 1513, Maquiavelo se refiere a este concepto como forma de organización política, “todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados” (Maquiavelo, 1999, p. 6), estos dominios se entienden bajo las siguientes características: “están acostumbrados a vivir bajo un príncipe o a ser libres; y se adquieren por las armas propias o por las ajenas, por la suerte o por la virtud” (p. 3)

Lo anterior, teniendo en cuenta que, en el contexto de Europa para el siglo XV, se materializaron sociedades organizadas territorialmente, con el principal objetivo de mantener el poder a través de la expansión territorial y, a su vez, instituyendo órganos administrativos y militares que le permitieran garantizar la permanencia de los reinos.

De tal forma, que la clásica concepción del Estado en el realismo estaba ligada directamente al ejercicio de la seguridad, en un escenario plenamente conflictivo, donde la supervivencia de este se entendía como el interés primordial.

Ahora bien, la conceptualización del Estado se transforma en el surgimiento del Estado moderno con el Tratado de Westfalia en 1648, donde “la anterior multiplicación de autoridades y de lealtades (príncipes, emperador, papa) da paso al monopolio de la autoridad política sobre un territorio determinado” (Barbé, 1993, p. 35).

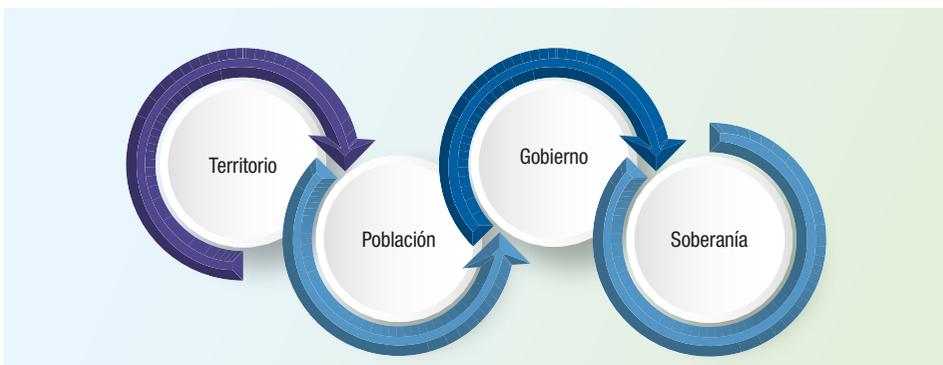
De esta manera, la conceptualización del Estado conduce, en teoría, al reconocimiento en la arena internacional de los elementos constitutivos del Estado moderno: “territorio, población y gobierno, con autoridad para gobernar sobre los otros dos. Jurídicamente, el Estado se diferencia de cualquier otra entidad territorial porque goza de un estatus legal único, goza de soberanía”. (Barbé, 1993, p. 35). Es donde el concepto de soberanía se empieza a apuntalar como gran escudo o como barrera de protección de las naciones, ciertamente, en atención al principio de la no intervención y desarrollo que fomentó el tratado westfaliano (gráfica 1).

Ahora bien, es importante reconocer la gran influencia de algunas premisas hobbesianas en tales diseños institucionales y la forma de afrontar conflictos. Hobbes presenta el concepto de Estado como “la multitud así unida en una persona se denomina Estado” (Hobbes, 2017, p. 152), que hace referencia al mantenimiento de la seguridad por medio del contrato social, el cual implica una renuncia a la libertad y el poder para transmitir a un hombre o asamblea el derecho a gobernarlo, definiendo el Estado como:

Que es soberano y súbdito. Y en ello consiste la esencia del Estado, que podemos definir así: una persona de cuyos actos se constituye en autora una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como lo juzgue conveniente para asegurar la paz y defensa común (2017, p. 152).

La interpretación de Hobbes evidencia un ejercicio democrático para la constitución del Estado, que propone la necesidad de representación y el ejercicio de ceder poder a cambio del acceso a derechos, como el mantenimiento y la garantía de la seguridad. Por lo tanto, “La misión del soberano (sea un monarca o una asamblea) consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino el de procurar la seguridad del pueblo” (Hobbes, 2017, p. 267)

Gráfica 1. Elementos constitutivos del Estado moderno según Barbé



Fuente: Elaboración propia con datos de Barbé (1993, p. 35).

Adicionalmente, desde la concepción de Hobbes se puede esbozar el concepto de la seguridad humana, dado que se reconoce al hombre con poder y fuerza capaz de emprender acciones para mantener su seguridad individual. Por otro lado, con base en esto, la propuesta del autor es ejecutar un ejercicio de representación, que, en ese sentido, puede trascender el reconocimiento de la seguridad limitando al ente Estatal. Esto, para distinguir la protección del hombre, que acepta el contrato social, reconociendo la necesidad de una seguridad global y no individual, es decir, “conferir todo su poder y fuerza a un hombre, o a una asamblea de hombres, que pueda reducir todas sus voluntades, por pluralidad de voces, a una voluntad” (Hobbes, 2017, p. 151)

En efecto, considerando que el soberano, es decir, “el Estado (cuya persona representa) no hace otra cosa sino ordenar la paz y seguridad común” (Hobbes, 2017, p.208) para los ciudadanos, en la teoría realista se entiende el poder como “un instrumento para consolidar el fin del Estado, expuesto en la política internacional: el poder siempre será el objetivo inmediato” (Morgenthau, 1948, p. 41).

En ese contexto, la figura del Estado se entiende más allá de una forma de organización política, como una institución capaz de mantener la seguridad, definida como la “integridad del territorio nacional y sus instituciones” (Morgenthau, 1948, p. 562), de manera que el Estado como un actor racional va a emprender acciones con base en el “interés definido en términos de poder” (p. 13).

Por lo tanto, con la clara relación directa entre el Estado y la seguridad, la interpretación del concepto de seguridad será clave para la constitución del Estado. Es por esto que para Morgenthau (1948) la inseguridad surge de la conflictividad por la lucha del poder, afirmando que “El conflicto se plantea en términos de competencia por ventajas militares con cada uno de los lados tratando, en el peor de los casos, de mantener la distribución de poder existente y, en el mejor, procurando cambiarla a su favor” (p. 469).

No obstante, hasta el momento, la conceptualización de Estado ha estado dirigida desde un contexto histórico conflictivo y competitivo, comprendido entre la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, donde se evidenciaba la imposibilidad de mantener la paz y se manifestaba como una arena internacional hostil entre los “Estados”, como actores de la confrontación en situación de anarquía.

Ahora bien, en el marco de la Guerra Fría y de su finalización, los Estados y sus concepciones de seguridad sufrieron cambios importantes. Así pues, se ajusta el concepto de seguridad nacional sobre la necesidad de que los Estados establezcan y garanticen su propia seguridad, en un sistema internacional anárquico, que no reconoce “un poder superior” al de los Estados (Sánchez y Rodríguez, 2006, p. 127).

Sin embargo, la evolución de los Estados y las relaciones internacionales, que responden a los acontecimientos históricos, ha provocado, como afirma Wolfers (1952), que el concepto de seguridad sea “sumamente ambiguo, de manera que el término puede abarcar un amplio espectro de objetivos” (p. 482), dependiendo enteramente del comportamiento de los Estados y el surgimiento de nuevas amenazas.

De manera que la introducción de nuevas realidades, nuevos actores y nuevas dinámicas en la arena internacional da origen al realismo estructural o neorealismo, teoría que responde a la evolución en el sistema internacional, y en esa línea, del realismo político, con un establecimiento más fuerte del Estado-nación y donde el concepto de seguridad nacional adquirió su dimensión teórica, como resultado de las nuevas dinámicas, teniendo como fin responder a los nuevos retos y desafíos en el escenario global (Waltz, 1979, p.126).

Desde el neorealismo se propone una conceptualización del Estado con base en la definición de poder, que se fundamenta en las características que determinan las capacidades del Estado, que son “tamaño de la población y territorio, dotación de recursos, capacidad económica, fuerza militar, estabilidad política y competencia” (Waltz, 1979, p. 131), multiplicando los elementos de la visión inicial del Estado y trascendiendo del componente militar para la supervivencia en un contexto bélico, para introducirse hacia áreas como la economía y el contexto social y político. Esto, entendiendo a su vez la seguridad como un objetivo del Estado que debe ser alcanzado a través del poder, “el objetivo que el sistema los anima a buscar es la seguridad, un mayor poder puede o no servir para ese fin” (p. 26).

De esta manera, se reconoce desde el neorealismo que las acciones de los Estados no afectan únicamente el interior de estos, sino que, al contrario, el sistema se constituye con base en las interacciones de los Estados y “los cambios en la estructura afectan la forma en que los Estados brindan seguridad” (Waltz, 2000, p. 1), o como se organizan y proyectan coaliciones en el escenario internacional.

Como resultado, la incursión del neorealismo deja como precedente el reconocimiento de nuevos elementos que pueden afectar la integridad del Estado, superando la tradicional amenaza física de los Estados materializada en la guerra: “además de las amenazas militares hay otras amenazas (económicas, medioambientales, migraciones masivas, etc.), que las mismas son transfronterizas y globales, que vivimos en un mundo interdependiente” (Font y Ortega, 2012, p. 162). Es decir, la variable clásica de seguridad que tuvo un rol clave para la construcción del Estado comienza a reevaluarse, pues es limitada para reconocer las amenazas y riesgos de la actualidad.

La construcción del Estado moderno y su relación con la seguridad

En la modernidad, al referirse al concepto de Estado, se encamina el estudio a visiones centradas en “la ley, los derechos, la norma, entre otros. Hace énfasis en el Estado como un ordenamiento jurídico que debe ser capaz de monopolizar la violencia, asegurar los derechos de los asociados, entre otras cuestiones” (Reclus, 1881, p. 95).

No obstante, el concepto no está únicamente ligado al orden jurídico. Esta visión predominante hace referencia a uno de varios tipos de “lenguajes de estatalidad” bajo los cuales se puede analizar el Estado, ya que a pesar de que el rasgo jurídico es un componente fundamental para el Estado, existen diversas sociedades que construyen la configuración del Estado en trayectorias específicas en cada sociedad, tiempo y grupo social (Reclus, 1881, p. 95).

Es por esta razón que se deben analizar otros factores, como la influencia de la sociedad, el poder y los recursos de los Estados, para esbozar los principales cambios que constituyeron el establecimiento del Estado moderno, siendo estos elementos vitales para caracterizarlo.

Teniendo en cuenta el precepto anterior, es importante reconocer el papel de la sociedad en la conformación del Estado. Se considera relevante introducir el concepto de *nación*, como un “orden pensado” (“*gedachte Ordnung*”), como una idea que se refiera a una colectividad de seres humanos como unidad (König, 2000, p. 26).

El Estado moderno entiende la sociedad como clave para el mantenimiento del poder, una relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social. Su manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política (Oszlak, 1978, p. 8).

Consecuentemente, según Oslak (1978), el Estado posee “atributos de estatalidad” que corresponden a características específicas que los Estados desarrollan o adquieren en sus procesos de construcción, los cuales les permiten consolidar sus objetivos o fines (como el grado de dominación social). Estos atributos corresponden a las capacidades de externalizar su poder, institucionalizar la autoridad, diferenciar su control e internacionalizar una identidad colectiva (p. 11) (gráfica 2).

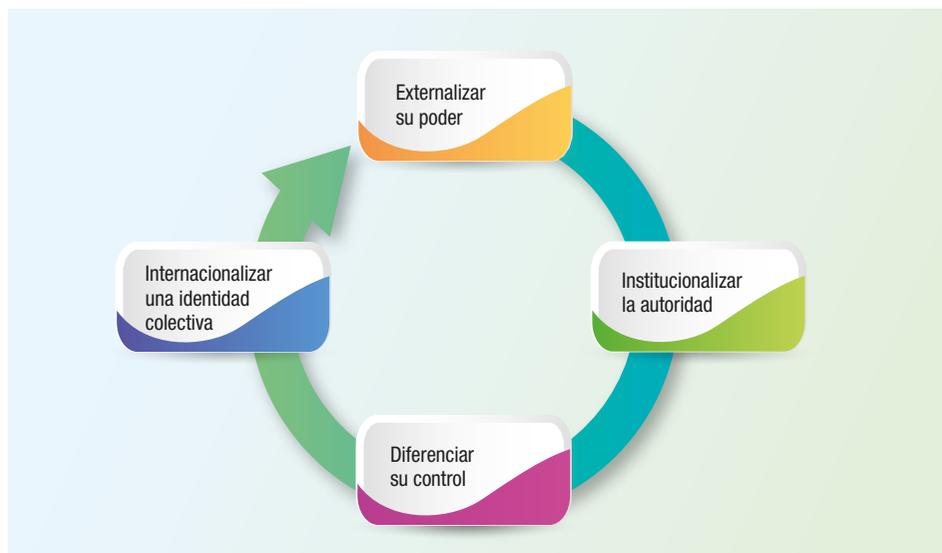
Bajo este precepto, se entiende que “la formación del Estado” es un proceso gradual de adquisición de los atributos de la dominación política, lo que supone la capacidad de “articulación y reproducción de cierto patrón de relaciones

sociales” (Oszlak, 1978, p. 13). Empero, este patrón de relaciones sociales se constituirá con base en la legitimidad del Estado moderno, la cual se busca imponer, generalmente, no por medio de la fuerza física sino por la propia aceptación al poder (Luckes, 2007).

De este modo, el poder para el Estado moderno trasciende del mantenimiento de la seguridad para conservar la integridad del Estado frente a las amenazas externas en un contexto bélico, para considerar los aspectos internos, como los intereses de la sociedad civil enmarcados en la nación, que incluyen la soberanía del pueblo y la legitimidad del poder, entre otros aspectos sociales, económicos y culturales.

Los Estados modernos y la constitución que los erige supone “el surgimiento y el desarrollo dentro de un ámbito territorialmente delimitado, de intereses diferenciados generadores de relaciones sociales capitalistas, y en un plano ideal la creación de símbolos y valores generalizadores de sentimientos de pertenencia” (Oszlak, 1978, p. 10). Esto conlleva la formación de un Estado nacional a partir de la conversión de la constitución de la nación y de un sistema de dominación, pero que a su vez reconoce otros aspectos como cardinales para el bienestar social y para la organización política de una nación, como la relación entre seguridad, economía y democracia. Esta es una triada, fundamental para el Estado moderno; es decir, las constituciones modernas abren la perspectiva de los Estados sobre sus intereses y sobre sus estructuras de seguridad, por ejemplo.

Gráfica 2. Atributos de estatalidad según Oszlak



Fuente: Elaboración propia con datos de Oszlak (1978, p. 11).

Por otra parte, la soberanía, que surge como “el instrumento adecuado para la integración de los poderes feudales y estamentales en una unidad superior, el Estado”, se convierte en un elemento principal para la constitución de un Estado en la medida que “solo a través de él cobra el Estado realidad” (Bodin, 1985, p. 55).

Es de esta manera, que se tiene la capacidad de definir variables que identifican a un Estado específicamente, siendo la principal para una clasificación la forma de gobierno. Para dar un esbozo más claro se presenta a continuación una breve introducción sobre tres diferentes formas de Estado: el absolutista, el de bienestar y el de derecho.

Estado absolutista y la seguridad

En primer lugar, se hará mención al Estado absolutista, teniendo en cuenta tres parámetros: primero, el espacio donde se desarrolla, el occidente europeo; segundo, el periodo histórico de la Edad Moderna, que permite resaltar la transición de sistemas políticos del feudalismo a Estados modernos; y tercero, la forma institucional del Estado moderno, para reconocer la nueva “forma de poder” (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2015, p. 2).

El absolutista es una forma de Estado que se caracteriza por la concentración absoluta del poder por parte del monarca, en un espacio geográfico delimitado bajo el cual aplica su jurisdicción; este se desarrolla específicamente en Europa entre el siglo XVI y finales del siglo XVIII.

En ese contexto, el Estado absolutista se puede definir como un “régimen político constitucional (en el sentido de que su funcionamiento está, de cualquier manera, sometido a limitaciones y normas preestablecidas), no arbitrario (en cuanto que la voluntad del monarca es ilimitada), y sobre todo de tipo secular, profano.” (Bobbio *et al.*, 2015, p. 2).

Una característica predominante del Estado absolutista es la separación del Estado de la religión, lo que conlleva el surgimiento de estructuras administrativas económicas y sociales más teleológicas. Esto como consecuencia del contexto histórico, donde se desarrollaban las guerras de religión en Europa que transcurrieron entre el siglo XVI y XVII.

Ahora, siendo el “Estado absoluto e ilimitado que lo representa todo, por una parte, y a una noción de individuo que carece de valor frente al Estado, por la otra” (Ramírez, 2010, p. 18), la garantía de derechos o participación del ciudadano en el ejercicio de representación era nula.

Es decir que el interés por lograr un bienestar social es en gran parte limitado, teniendo en cuenta que el soberano, a través del poder absoluto que se le ha sido otorgado, “no está condicionado al cumplimiento de obligaciones —ni siquiera al

cumplimiento de los fines por los cuales se instituyó el Estado—” (Ramírez, 2010, p. 57).

No obstante, según los planteamientos de Bodin (1985), existe una relación entre el príncipe (haciendo referencia al dirigente) y el ciudadano, quienes están unidos por “la obligación mutua que se establece entre ellos y en virtud de la cual se deben recíprocamente fe y obediencia, de una parte, y justicia y protección, de la otra” (p. 100).

En ese sentido, la principal responsabilidad del dirigente, en su “poder absoluto y perpetuo de una república” (Bodin, 1985, p. 56)¹, se plantea con base en el reconocimiento a los elementos naturales que a los que gobierno del Estado está sometido, “le preexiste y condicionan” (Hermosa, 1990, p. 193). De manera que, frente al bienestar social se deben “Proveer a las necesidades materiales de la comunidad, especialmente las relativas a la obtención y al mantenimiento de la convivencia pacífica de sus miembros, así como a su seguridad frente a los peligros procedentes del exterior” (p. 194).

Siendo así, el mantenimiento de la seguridad es el principal objeto de bienestar social. De esta manera se reconoce también la diferencia entre un absolutismo y la tiranía, “La diferencia más notable entre el rey y el tirano estriba en que el rey se conforma a las leyes de la naturaleza y el tirano las pisotea” (Bodin, 1985, p. 100).

En ese sentido, al referirse al ejercicio de la seguridad, la fuerza se impone como valor político, “a quien correspondía en última instancia toda decisión, y cuya consecuencia innata es la de mantener a la inseguridad en acecho permanente de la supervivencia del Estado” (Hermosa, 1990, p. 191).

En adición, es deber también de quien ostenta el poder, además de preservar la supervivencia del Estado, buscar a través de la fuerza mantener su posición en el poder. En consecuencia, las amenazas de seguridad y las acciones emanan de la forma de percibir los hechos del monarca o rey.

Ahora bien, la acción de mantener la seguridad necesitaba un poder mayor que el de la fuerza como un valor político. Es por esto por lo que, Maquiavelo (1999) afirmaba que la fuerza del principado se materializaba en la capacidad del Estado de defenderse a través de un “ejército respetable y presentar batalla a quien quiera que se atreva a atacarlos” (p. 24).

1 Entendiendo la república, según Hermosa, con base en los postulados de Bodin (1985) como “El recto gobierno de varias familias, y de lo que les es común, con poder soberano”, en ese sentido es posible agregar que “el fin último de la república consiste en procurar la felicidad entendida como contemplación intelectual, de los individuos” (Hermosa, 1990, p. 191).

De manera que, “el príncipe y el Estado poseen el valor y desempeñan las tareas de verdaderas y auténticas instituciones en su función de preservar el orden estatal” (Hermosa, 1990, p. 188), teniendo en cuenta que el objetivo del ejército será siempre la conservación del Estado a través del fortalecimiento de los recursos orientados a la seguridad.

Estado de bienestar y la seguridad

El Estado de bienestar se construye desde la teoría de Keynes (2006), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, publicada en 1936. Se ubica su aplicación en Europa Occidental, en el espacio temporal de finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando los países empezaron a incorporar una política social que permitiera la reconstrucción, principalmente económica, posterior a la guerra.

A través de esta teoría se replantean las funciones del Estado, especialmente en relación a la participación en el área económica y social, ya que esta forma de Estado se encuentra ligada a la teoría económica y el orden social, “es el punto de convergencia entre el objetivo de primer orden (el desarrollo del mercado) y el de segundo orden (concepción protectora)” (Salazar, 2006, p. 132).

Norberto Bobbio (1988) afirma que el principio fundamental del Estado de bienestar corresponde a que:

independientemente de sus ingresos, todos los ciudadanos —en cuanto tales— tienen el derecho a ser protegidos —con pagos en efectivo o con servicios— en situaciones de dependencia de largo plazo (vejez o invalidez) o de breve plazo (enfermedad, desempleo, maternidad) (p. 551).

El Estado de bienestar se consolida especialmente a través de dos pilares que se constituyen en el marco del “pacto keynesiano”. En primer lugar, se establece una relación de cohesión social a través de la incorporación de los trabajadores al crecimiento económico (Anisi, 1989), es decir, que en este ciclo económico se incorpora la clase obrera en el orden político, con el objetivo de legitimar el sistema (Salazar, 2006, p. 132).

Y, en segundo lugar, una garantía de servicios mínimos para los ciudadanos, que es proporcionados por el Estado. Entre estos se resalta la *proporción de empleo*, el Estado tiene como objeto la sostenibilidad del mercado laboral; segundo, *la proporción de servicios sociales mínimos que son definidos por el Estado*, que pueden ser la salud, la educación y las pensiones; y *la germanización de un nivel de vida mínimo*, es decir “limitar situaciones de marginalidad y de pobreza” (Salazar, 2006, p. 133).

De manera que el bienestar social, para este tipo de Estado, supera la visión de la seguridad en la que el Estado debe garantizar la convivencia pacífica de

los ciudadanos, la protección frente a las amenazas externas y la supervivencia del Estado, para ampliar la visión a través de la concepción de nuevas categorías como la seguridad social.

La seguridad social surge a raíz de las problemáticas que se desarrollaron durante el siglo XIX, consecuencia de la Revolución Industrial y la incursión de la producción capitalista, que conllevaron la precarización de distintos sectores de la sociedad que no habían sido reconocidos, como, por ejemplo, “los riesgos e incertidumbres a que están expuestos los trabajadores asalariados y sus familias en la sociedad capitalista” (Offe, 1984, p. 75).

Mediante esta nueva percepción, el Estado implementa un sistema de instituciones por el cual buscará garantizar “estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político no como beneficencia” (Wilensky, 1975). En esa línea, la persona es reconocida por el Estado como ciudadano y, así mismo, se lo considera sujeto de derechos, en el sentido que “garantizar a todos los derechos civiles, políticos y sociales, este Estado asegura que cada integrante de la sociedad se sienta como un miembro pleno, capaz de participar y de disfrutar de la vida en común” (Kymlicka y Norman, 1997, p. 7).

Así pues, algunos organismos de estirpe multilateral, por interés e impulso de algunos Estados, empiezan a fomentar institucionalmente conceptos como *seguridad humana*, que básicamente consistía en comprender las necesidades de las personas, de las sociedades y de los Estados para pretender abordarlas logrando mayor índice de bienestar social.

Estado de derecho y la seguridad

El Estado de derecho tiene su origen a finales del siglo XVIII, como una respuesta a la represión que representaba la aplicación de un Estado absoluto y al desconocimiento del ciudadano como sujeto de un derecho superior al de la seguridad. Ahora bien, el interés es la exigencia de “garantías y protección efectiva para su libertad” (Díaz *et al.*, 2004, p. 65), aplicada ahora, no solo al ser humano, sino también a la propiedad.

El Estado de derecho se puede entender como:

el Estado sometido al derecho; es decir, el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley. El Estado de derecho consiste así fundamentalmente en el “imperio de la ley”, entendiendo los conceptos de derecho y ley como “expresión de la voluntad general” (Díaz, 2010, p. 29).

En ese sentido, es posible afirmar que se presenta un cambio importante sobre la concepción del Estado, ya que el derecho actuará como instrumento “límite regulador de la autoridad estatal” (García, 2011, p. 24).

Ahora bien, existen, según García (2011), algunos requisitos que permiten identificar el papel del Estado de derecho a través de su cumplimiento, estos son: “(1) la división de poderes; (2) la garantía de los derechos fundamentales; (3) la primacía de ley por ser expresión de la voluntad general frente a las demás normas jurídicas; y (4) la soberanía nacional” (p. 24), que están estipulados a su vez en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Adicionalmente, Díaz (2010) identifica cuatro caracteres generales del Estado de derecho, “entendiendo siempre que el Estado de derecho, como la democracia misma, es siempre una realidad de carácter procesual, perfectible y abierta en el tiempo” (p. 205). Estos caracteres generales corresponden a: (1) el imperio de la ley, (2) la división de poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, (3) la fiscalización de la Administración; y (4) la protección de derechos y libertades fundamentales, que serán expuestas a través de la tabla 1.

Tabla 1. Rasgos fundamentales del Estado de derecho

| | |
|---|---|
| <p>El imperio de la ley: la ley es el producto de la representación popular.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Existencia de un órgano de representación popular (Parlamento). - Las leyes ordinarias tienen una correlación sobre la Constitución, que se reconoce como la ley fundamental. - La ley debe ser creada ejerciendo la participación y la representación de la sociedad. |
| <p>La división de poderes es la principal garantía para evitar el abuso del poder y su concentración en uno solo.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - El poder legislativo es el encargado de la creación de la ley. - Los poderes ejecutivo y judicial son los encargados de la aplicación de la ley. - Los poderes tendrán independencia. - Los poderes actúan limitados por la constitución y los tribunales encargados de su aplicación. - Se ejecutan controles políticos a los poderes. |
| <p>Fiscalización de la Administración, pues debe actuar según la ley y con control político.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Existencia de un sistema de control y responsabilidad de la Administración pública. - Control para que se cumpla la ley y se brinde seguridad jurídica. - Control político al gobierno por parte del Parlamento, los órganos constitucionales y los órganos jurisdiccionales. |
| <p>Protección de derechos y libertades fundamentales, garantías jurídicas y realización material exigencias. La protección de las libertades y los derechos fundamentales constituye la “razón de ser” del Estado”.</p> | <p>El eje central del Estado de derecho es:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. La protección, garantía y realización de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. b. La protección institucionalizada y formalizada del ordenamiento jurídico positivo. c. Los mecanismos socioeconómicos para que los ciudadanos logren la realización de los derechos. |

Fuente: Elaboración propia con datos de Díaz (2010) y García (2011).

Es de esta manera que se concibe posible definir al Estado de derecho (hechos y valores, legalidad y legitimidad) como “la institución jurídica de la democracia” (Díaz, 2010, p. 205). Así, entonces, la seguridad tiene otros roles fundamentales: sostener el Estado de derecho, el respeto por las normas y la protección de la democracia como institución cardinal del Estado moderno.

En ese sentido, el impacto para el bienestar social reside directamente en el ciudadano como sujeto de derechos, así como en el reconocimiento de la propiedad privada que se consolida a través de la aplicación de la ley. Por otra parte, el fortalecimiento de las instituciones que componen al Estado provocará una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, pero a su vez, el incremento y reconocimiento de la responsabilidad de los poderes públicos (Díaz, 2010). Es el Estado quien debe garantizar la participación ciudadana en aras de desarrollar y ejercer una idónea democracia, por tanto, la seguridad se convierte en un pilar clave en garantía del imperio de la norma.

Así mismo, el enfoque de la seguridad se transforma a un contexto global, en el sentido que las exigencias básicas para el Estado de derecho se fundamentan en “la seguridad, la libertad y la igualdad” (Díaz, 2010, p. 204).

Desde los criterios anteriores se instituyen, entonces, de forma somera los elementos y las formas de Estado en relación con la variable de seguridad. Por tanto, el siguiente acápite se presenta en un análisis sobre la relación entre la construcción del Estado colombiano, la seguridad y el ejercicio democrático, teniendo en cuenta las perspectivas contemporáneas.

El rol de la seguridad para la construcción del Estado: un acercamiento al “Estado” colombiano

Teniendo en cuenta la retrospectiva presentada, así como los anteriores conceptos y las formas de Estado descritas, es menester precisar que estos sirven como herramientas pedagógicas para interpretar y comprender en un marco general, complejo, que Colombia no es ajena a los procesos globales, como, por ejemplo, de la construcción del Estado. Así pues, la primera parte de esta sección refiere a un marco general que permite insertar el proceso colombiano en una interpretación histórica, holística y global en donde las sociedades y sus organizaciones políticas se interrelacionan de distintas formas.

En ese sentido, es claro que la nación colombiana ha tenido influencia de los procesos occidentales que han imperado y generado cierta hegemonía en los diseños estatales, empero, que precisamente tal aspecto puede configurarse como un problema.

La construcción del Estado-nación según Hans J. König (2000) ha sido uno de los viejos problemas que enfrentaron las sociedades de la región. Los criollos no lo hicieron basados en criterios étnicos o culturales como lengua, religión e historia, sino a partir de la creación del Estado como un hecho político. Las identidades de la época de la Independencia no eran de tipo nacional sino más bien locales y regionales, de tal forma que el principal criterio de adscripción al Estado estaba dado por el ideal de la libertad política y la igualdad jurídica (p. 9), sin una reflexión o relación institucional entre el Estado y las características identitarias de sus sociedades.

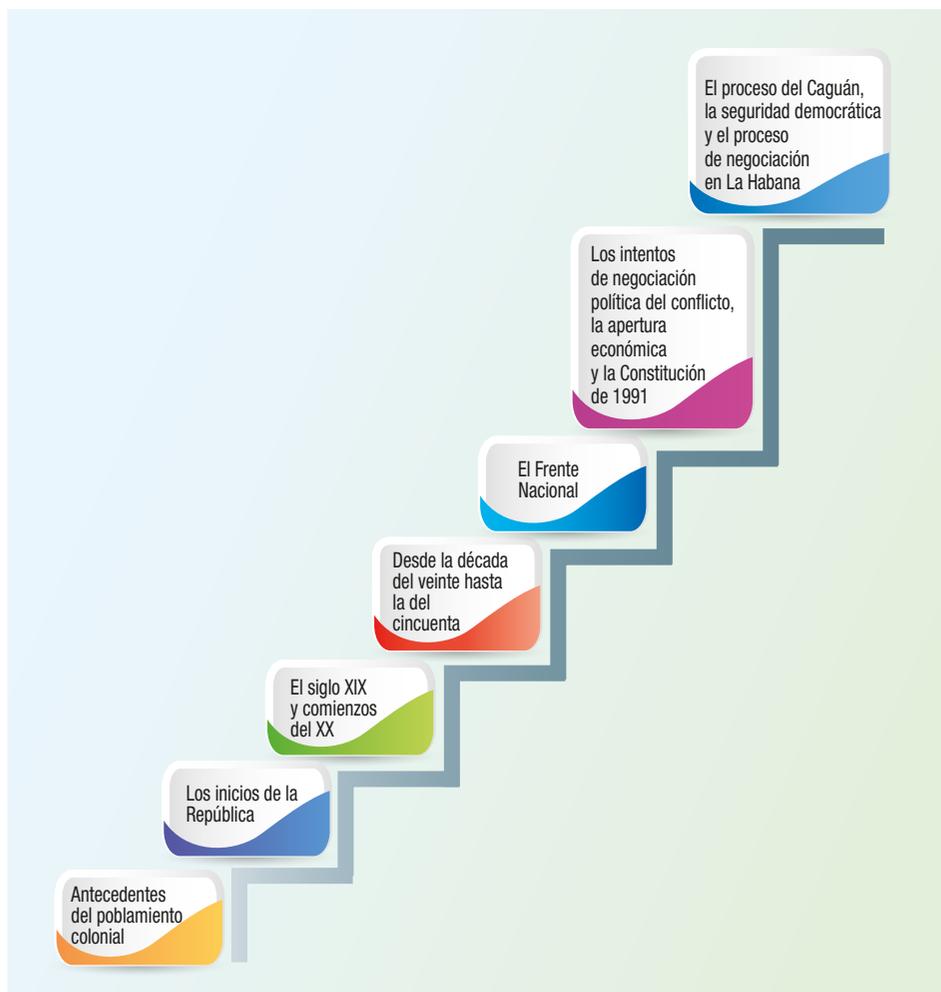
De la misma forma lo sostiene González (2014) haciendo referencia a que las guerras en Iberoamérica no generaron el Estado-nación. Así, entonces, sustenta que la mayor parte de los países del llamado “tercer mundo” están organizados formalmente como Estados nacionales adoptando el ensamblaje institucional propio de la experiencia europea (división de poderes, organizaciones diferenciadas por funciones, etc.), independientemente de sus realidades sociales, económicas y culturales provenientes de sus procesos históricos (González, 2014, p. 121).

En consecuencia, la literatura referida a la construcción del Estado colombiano nos sugiere que este ha sido un proceso heterogéneo, lleno de particularidades en sus territorios y con variables sociales, políticas y económicas específicas, pero que se ha mantenido como constante la dinámica de la violencia y el conflicto en medio del proceso de *state building*. Este último es entendido como el proceso de construcción del Estado. Por ejemplo y de gran relevancia, González (2014) propone y describe siete etapas históricas claves (gráfica 3) en el proceso de construcción estatal:

- a) antecedentes del poblamiento colonial; b) los inicios de la República; c) el siglo XIX y comienzos del XX; d) desde la década del veinte hasta la del cincuenta; e) el Frente Nacional; f) los intentos de negociación política del conflicto, la apertura económica y la Constitución de 1991, y g) el proceso del Caguán, la seguridad democrática y el actual proceso de negociación en La Habana (p. 271).

Cada una de estas etapas es muy compleja y no es el propósito del presente documento extenderse en la temática, pero hay ciertas especificidades de cada período que vale la pena resaltar.

En la etapa colonial es destacable la formación de redes sociales y económicas, intentos de reformas centralistas de los Borbones y la estructura política clientelista decantada del gobierno español, y de los procesos independentista, las descomposiciones regionales que se gestan, que imposibilitan un ideario de unidad nacional para la emancipación y el fortalecimiento de un Estado central. En este contexto fragmentado surgieron los partidos tradicionales, cuyo faccionalismo, expresado en el control de redes clientelistas entre centros urbanos y su entorno rural, fue una nota distintiva del sistema político colombiano (González, 2014, p. 272).

Gráfica 3. Siete etapas históricas claves en el proceso de construcción estatal

Fuente: Elaboración propia con datos de González (2014, p. 271).

En el escenario de la formación del Estado se presentaron múltiples desafíos, y entre esos cabe resaltar, en primer lugar, la reorganización del poder político, comprendido en “el tránsito de la administración colonial a la administración de la República” (Madrigal, 2012, p. 224) y, en segundo lugar, la fragmentación en el espacio local de la Administración colonial.

La instauración de una nueva organización política era un proceso complejo, teniendo en cuenta que, en el periodo colonial, la autoridad dirigida por el virrey se encontraba “fragmentada”. Es por esto por lo que se consideraba necesario la “la formación de una burocracia que ponga en funcionamiento el Estado” (Madrigal, 2012, p. 224). Para llevar a cabo esta transición, que sugería el fortalecimiento

de la burocracia, la Administración colonial del siglo XVIII debe asumir las reformas centralistas sentenciadas por la casa de los Borbones. Entre ellas se resalta el establecimiento del Virreinato del Nuevo Reino de Granada en 1717.

Una vez se consolidó la instalación de la Administración colonial, el reto fue la fragmentación de esta en el espacio local, siendo “cuestionada en su intento de penetración social (aumento de los tributos)” (Madrigal, 2012, p. 224), a su vez, generando y fortaleciendo problemas sociales entre las clases medias y altas de la época.

Sobre esta base se intenta construir la administración de la República durante la primera y la segunda independencia, espacio en el cual comienza a posesionarse la burocracia criolla, integrada por la élite con experiencia en el gobierno y el personal egresado de los centros de enseñanza (González, 2014, p. 275).

Posteriormente, para las décadas del veinte y del treinta del siglo XX, la relación de la expansión de la economía cafetera de exportación con la exacerbación del problema agrario y del conflicto por la tierra entre colonos y terratenientes se posiciona como un punto clave para la comprensión del funcionamiento del Estado colombiano y sus conflictos internos a causa de la búsqueda del poder, materializado en la tenencia de la tierra. Es así como Saylor (2014) relaciona las materias primas con la construcción del Estado:

Colombia disfrutó de oportunidades de construcción de Estado durante su primer gran auge de las materias primas, en el café, a fines del siglo XIX. Sin embargo, la coalición gobernante de Colombia estaba dirigida por un grupo de élites políticas sin intereses directos en la exportación [...]. Cuando el café floreció entre 1887 y 1896, la coalición gobernante se negó a construir ferrocarriles en las áreas cafeteras o endurecer la política monetaria para facilitar las exportaciones de café. En cambio, el gobierno explotó a los productores de café, quienes eventualmente tomaron las armas en la guerra de los Mil Días (1899-1902), una guerra civil enormemente sangrienta y costosa (p. 131).

En todas las medidas, la capacidad del Estado colombiano se estancó durante el período de la Regeneración. Pese a que el gobierno derrotó a la guerrilla en la guerra de los Mil Días, nunca pacificó el territorio nacional, por lo que los enfrentamientos eran frecuentes en la frontera oriental de Colombia, un área de perenne abandono del gobierno. Además, la construcción del ferrocarril que se produjo fue gradual y lenta, y la falta de una red de transporte integrada obstaculizó el posible despliegue de la capacidad estatal hacia la totalidad de su territorio nacional. “De hecho, todavía pasarían diez años hasta que Bogotá se uniera por ferrocarril al río Magdalena. La infraestructura de transporte existente estaba fragmentada y localizada; los nuevos ferrocarriles fragmentaron, en lugar de solidificar el país” (Saylor, 2014, p. 131).

Lo que pudo haber sido una oportunidad del crecimiento significativo de la capacidad estatal, aprovechando el primer gran auge económico de las materias primas, decantó en desgastantes guerras, que al final generaron inestabilidad institucional y económica entre todos los actores involucrados, sumado a la creciente división política que se gestaba entre los sectores liberales y conservadores.

El *boom* cafetero de Colombia, que comenzó en 1887, brindó la primera oportunidad duradera de prosperidad en un país que había sufrido inestabilidad económica y política desde la Independencia. En el momento del boom, la política giraba en torno a cinco actores principales: terratenientes orientados a la exportación, comerciantes, artesanos, agricultores tradicionales y la Iglesia católica. Estos grupos se enfrentaron a los dos principales partidos políticos del país, los liberales y los conservadores (Saylor, 2014, p. 132).

Tales disputas significaron la emergencia de conflictos violentos entre los poderes conservadores y liberales, en especial en Bogotá y Santander. Y, así mismo, tales conflictos iban moldeando la percepción y el concepto de seguridad para los líderes políticos. Resumiendo, se pueden vislumbrar que cuestiones como los derechos de propiedad, la adquisición de terrenos por parte de terratenientes y latifundistas poderosos, la guerra política entre conservadores y liberales, y sus redes clientelares ponen de manifiesto monumentales tensiones entre los órdenes locales y el orden del gobierno nacional.

En ese contexto, es pertinente hacer referencia al Bogotazo², un hecho que marco un punto de inflexión en la sociedad Colombia, especialmente en el área política, denominado “catalizador de la generalización de la violencia partidista” (González, 2014, p. 273). Este episodio generó un estallido social que fomentó la confrontación armada y la conformación de grupos o colectivos armados al margen de la ley, entre ellas guerrillas campesinas de autodefensa, que venían desarrollándose por los altos niveles de violencia en el país.

Es así como “el resultado del surgimiento de dichas guerrillas que los grandes latifundistas de la época decidieron tomar la seguridad en sus manos y ser los patrocinadores de grupos paramilitares que velarían por sus intereses particulares” (Rosanía, 2017, p. 121). Los levantamientos que se produjeron en diversos territorios del país fueron interpretados por el sector nacional conservador como una amenaza comunista. El despliegue de la privatización de la seguridad y la

2 El Bogotazo hace referencia al asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, que ocurrió el 9 de abril de 1948. Gaitán fue un político colombiano de orientación liberal, candidato a la presidencia. Apreciado por el pueblo como mesías, “el abanderado en la lucha contra las injusticias sociales, la corrupción, la exclusión política [...] y la posibilidad de acceder a una sociedad realmente democrática, más justa, menos excluyente” (Arias, 1998, p. 39). Su asesinato provocó una situación de violencia que se venía gestando desde los años treinta. El 9 de abril “verdaderas insurrecciones populares en diferentes lugares del país, las llamadas ‘juntas revolucionarias’ se tomaron el poder en diferentes localidades y subvirtieron momentáneamente el orden [...] fue el inicio de una ola de terror que se iba a apoderar de Colombia” (pp. 39-41).

imposibilidad de ejercer el monopolio de la coerción de la fuerza fueron dos factores que estuvieron presentes en ese entonces y han venido exacerbándose en varios puntos del territorio nacional, donde el abandono estatal es la característica rectora.

Posterior a este hecho se da el Frente Nacional³, el cual incrementó la autonomía de las redes políticas locales y regionales respecto al Gobierno nacional, además de constituirse como un factor habilitante para la entrada al sistema político de actores armados tales como las guerrillas y los paramilitares, y flageolos como el narcotráfico, dada “la insuficiente inserción de sectores populares obrero-campesinos en pleno proceso de formación, ilustrada con la estrechez del bipartidismo como forma de canalización de las demandas sociales” (Madrigal, 2012, p. 227).

En los años posteriores, al final de este período, el bipartidismo tiene su influencia en la variable de seguridad en el marco de los obstáculos factuales para brindar seguridad a la población nacional. Es así como el régimen bipartidista del Frente Nacional redujo el sectarismo, aunque también contribuyó a la exclusión institucional de terceros del poder político, hizo poco para abordar el descontento social subyacente y fue incapaz de neutralizar los numerosos grupos de autodefensas campesinas que habían proliferado durante el período conocido como la Violencia (Masson, 2009, p. 85). Por lo que se fomentó el espacio y las demandas sociales para la detonación de los conflictos sociales.

La historia de guerra civil de Colombia entre los partidos Liberal y Conservador ofrece una lección bastante diferente e interesante sobre las guerras internas sin un resultado claro: incluso en el siglo XIX estas guerras involucran altos niveles de movilización y organización de la población, lo que obligó a los colombianos a tomar partido por un partido político. Como consecuencia de casi cien años de conflicto armado recurrente en este sentido, las identidades culturales se desarrollaron más allá del nivel local. Sin embargo, estos fortalecieron las identidades de los partidos políticos a expensas de una identidad colombiana “nacional”, dividiendo al país entre liberales y conservadores (Kurtenbach, 2011, p. 11).

Para mediados del siglo XIX, tanto la Administración estatal como el mercado incipiente de la república se constituyen como espacios de disputa de la

3 El Frente Nacional corresponde a un pacto realizado entre los partidos políticos colombianos, Liberal y Conservador, mediante el cual se alternarían el poder presidencial en un periodo de cuatro años, sustentado a través de los pactos de Benidorm, 24 de julio de 1956, y de Sitges, 20 de julio de 1957. Los objetivos del Frente Nacional hacían referencia a “darle una salida a la violencia que vivía el país; refrenar las intenciones de continuidad del general Gustavo Rojas Pinilla; impulsar la convivencia entre partidos que se asumían como antagonistas con fuertes rivalidades entre sus cúpulas políticas y al interior de estas; mantener la influencia de la clase política y sus principales dirigentes en la sociedad, ya sin adscripciones sectarias y, en últimas, mantener las posiciones de poder de la dirigencia nacional de los partidos Liberal y Conservador” (Duque, 2019, p. 110).

hegemonía de un proyecto político, manifiesto en las propuestas del Partido Liberal y del Partido Conservador: por un lado se presentaba el propósito de la libertad religiosa y de cultos, la abolición de la esclavitud, la educación pública y laica, y el ingreso al mundo moderno de la burguesía; esto frente a las premisas conservadoras de defensa de la fe y la moral católicas, de la alianza Estado-Iglesia y de los monopolios, así como la conservación de la tradición.

Frente a este tema, tenemos un componente ideológico muy importante a resaltar que hace parte de la tradición conservadora y que aún hoy permea en la identidad nacional de los colombianos. Históricamente, la religión y la Iglesia católica han legitimado el accionar del Estado colombiano debido a la fuerte influencia que esta adquirió en la identidad individual y colectiva como doctrina homogeneizante y elemento cohesionador. Es así como la Iglesia católica se constituyó en elemento esencial del orden social, se produjo la intromisión concordataria en el estado civil de las personas y un férreo control clerical a la educación; y se consagró la república católica, hispanista y autoritaria. En síntesis, “la élite política colombiana utiliza la religión como instrumento de legitimación del Estado y ayuda a su consolidación social para obtener el control ideológico del sistema político” (Madrigal, 2012, p. 231).

Como último aspecto a considerar tenemos el económico. El sistema que el Estado colombiano fue adquiriendo se caracteriza por ser de estirpe comercial, capitalista y monoexportador, con una clase trabajadora numerosa, dependiente de los *commodities*, desigual y orientado hacia la privatización de lo público y la liberalización del mercado, especialmente posterior al Consenso de Washington a finales del siglo XX.

Como contraparte de la génesis del proceso de desarrollo capitalista periférico concentrador de la riqueza, comienzan a surgir clases medias y proletarias deliberantes que desde finales del siglo XIX exigían los derechos negados por la formación de una ciudadanía de minorías por parte de un Estado oligárquico, con hegemonía de clase y popularmente cuestionado (Madrigal, 2012, p. 226). Ahora, para tal clase dominante, la seguridad se configura como elemento clave para sostener no solo el Estado frente a las amenazadas, sino para proteger los medios individuales y privados de producción. Así entonces, la seguridad se configuró como un vector de suma importancia para la clase política y económica de la época.

La formación de una heterogénea clase comerciante plantea la necesidad de intermediación del Estado en el comercio vía proteccionismo o librecambismo, según los intereses privados que logran captar la Administración en un periodo determinado [...] esto representa un paso hacia la privatización de lo público estatal, uno de los grandes problemas en la formación del Estado-nación colombiano (Madrigal, 2012, p. 226).

Concluyendo este acápite, y para dar inicio al siguiente, se presentan los factores estructurales que han permitido un ciclo de violencia permanente durante toda la construcción del Estado colombiano hasta la actualidad, y que Fernán González (2014) los recoge en tres puntos generales:

1. La configuración social de las regiones, su poblamiento y cohesión interna, ligados a un problema agrario nunca resuelto.
2. La integración territorial y política de las regiones y sus pobladores mediante el sistema político bipartidista.
3. Las tensiones y contradicciones sociales que se derivan de los dos procesos anteriores, frente a la incapacidad del régimen para tratarlas adecuada y pacíficamente (p. 278).

Para finalizar el presente acápite, cabe destacar que el Estado-nación en Colombia durante el siglo XIX —en relación con la materialidad del Estado como forma visible del accionar de la Administración pública y con relación a la estructura democrática y a los partidos políticos— logró cohesionar los intereses comerciales y económicos con un amplio margen de maniobra constitucional.

Por otro lado, es posible concluir que las determinantes como la violencia y la falta de garantías en la aplicación de derechos colectivos han repercutido directamente en la seguridad social y, en consecuencia, han generado una reducción sobre la legitimidad social en las instituciones estatales.

El rol de la seguridad e incidencia de la violencia en la construcción del Estado colombiano

La seguridad se considera uno de los ejes principales para la construcción del Estado, como se mencionaba desde el despliegue conceptual. En todas las tipologías, la seguridad es un fin y prioridad del Estado, puesto que permite la circulación libre de bienes, personas e ideas, la primacía del Estado de derecho sobre todo lo demás y la protección de la libertad de la ciudadanía y de sus propiedades. “La seguridad se define como el logro de la aplicación de la ley y la instauración del Estado de derecho” (Vera, 2019, p.155).

Ahora bien, en Colombia, a nivel conceptual, se ha establecido un viraje a evaluar la seguridad ya no solo desde la perspectiva nacional y tradicional realista, sino desde la perspectiva multidimensional al considerar nuevas categorías de la seguridad, como la seguridad humana —y el bienestar social dentro de esta categoría— y el reconocimiento de una multiplicada de actores y

amenazas emergentes, ya no únicamente de índole militar. Es decir, se evidencia una ampliación epistémica del concepto y variable de seguridad en el marco de la construcción del Estado y de cara a sus necesidades sociales.

Consecuentemente, se van interpretando los cambios institucionales en atención a las nuevas dinámicas y nuevos procesos políticos, económicos y sociales de gran complejidad. En concordancia a los cambios y la evolución estatal, “Contemporáneamente se ha pasado de priorizar la seguridad nacional o militar, la seguridad del Estado para incluir la seguridad humana y multidimensional en la reconstrucción estatal” (Vera, 2019, p. 146). Esto permite reconocer problemáticas sociales ligadas a asuntos de seguridad contemporáneos como “la situación socioeconómica de los excombatientes de los grupos armados ilegales y su reincorporación a la sociedad” (p. 146).

Si se mira desde la perspectiva constitucional, el ordenamiento jurídico confirma que el concepto de seguridad se hace extensivo no solo al ámbito material y militar, sino al campo humano y en defensa de los derechos fundamentales de la ciudadanía. Al respecto, Rosanía (2017) sostiene en primera instancia que:

cabe rescatar el marco jurídico del que goza la Constitución de 1991, en el cual se desarrolla una política de seguridad humana más amplia y concisa, pues precisamente enmarca la importancia del respeto por los individuos y reconoce todos sus derechos fundamentales, no en vano se le considera la constitución de los derechos humanos (Rosanía, 2017, p. 122).

A finales de la década de 1990, los colombianos se vieron obligados a enfrentar la dura realidad de que, a pesar de algunos logros impresionantes, el Estado tenía grandes dificultades para llevar a cabo quizás su función más básica: proteger a sus ciudadanos. Las estadísticas sobre homicidios, secuestros y violencia en general son asombrosas. El deslizamiento hacia la inseguridad y la anarquía desenfrenada se relaciona, sin duda, con la debilidad, la ineficacia y, en algunos casos, incluso la ausencia del Estado (Shifter y Jawahar, 2004, p. 143). Es por ello que la seguridad humana y las estrategias de seguridad frente al conflicto en Colombia han determinado la agenda política. Entre otras cosas, porque en Colombia el Estado no se construyó en el marco de los fines esenciales de este, que reconozcan la idiosincrasia y las características heterogéneas culturales de la nación, y además no ha logrado llegar a todo el territorio nacional, lo que se configura como otro macroproblema.

En cuanto a la ausencia del Estado, es un factor crucial que desde la constitución se detenta que la seguridad debe extenderse a todo el plano nacional y debe ser garantizada para todos los conciudadanos. En la realidad no se cumple y, más aún, en zonas como la selva del Darién o el bajo Cauca antioqueño, entre otras muchas regiones, donde los territorios se evidencia la ausencia del Estado

y por consiguiente la limitada presencia de este como gestor de la autoridad y la justicia (tabla 2).

El sistema judicial de Colombia también estaba muy localizado y carecía del floreciente desarrollo nacional [. . .]. En Santander, por ejemplo, el sistema de justicia era partidista, carecía de fondos y era ineficaz, especialmente a nivel municipal, donde dominaban los jefes del poder local (Saylor, 2014, pp. 152-153).

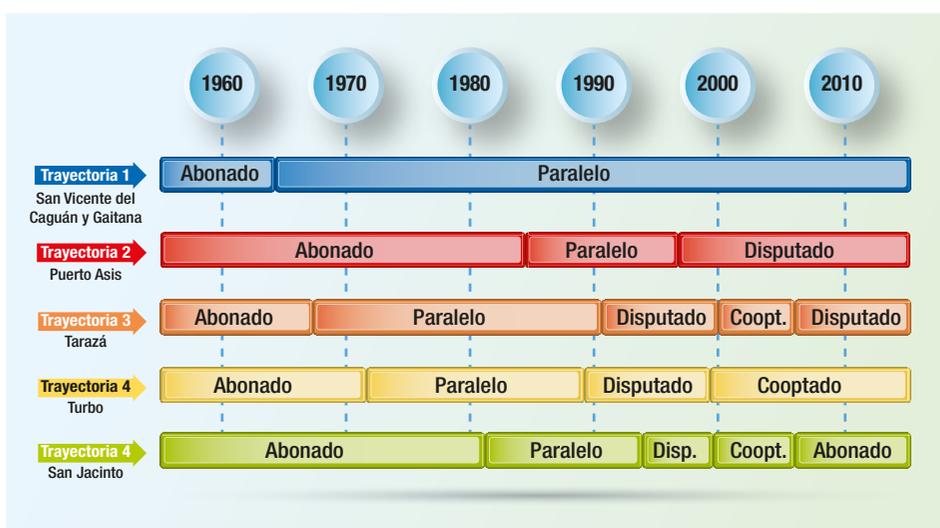
Esto, más el abandono de su ordenamiento jurídico, es un caldo de cultivo para la instauración de los grupos armados ilegales que perpetúan el conflicto armado y sus subsecuentes actividades ilegales lucrativas (gráfica 4).

Tabla 2. Los rasgos sociojurídicos del Estado y la tipología de municipios

| Tipo de municipio | Según la relación del Estado con los poderes ilegales | Según el tipo de presencia | Según la presencia y acción del Estado |
|-------------------|---|-----------------------------|--|
| Abandonado | N/A | N/A | Impotencia, ineficiencia |
| Cooptado | Colaboración, subordinación, neutralización | Intermitencia | Impotencia |
| Disputado | Colaboración, competencia, coincidencia | Segmentación, intermitencia | Adaptación, impotencia |
| Paralelo | Competencia, coincidencia | Segmentación, intermitencia | Impotencia |

Fuente: García y Revelo (2018, p. 243).

Gráfica 4. Trayectoria histórica de los municipios de San Vicente del Caguán y Gaitana (Caquetá), Puerto Asís (Putumayo), Taraza (Antioquia) y Turbo (Antioquia) en relación con el abandono estatal



Fuente: García y Revelo (2018, p. 36).

Otro factor importante que contribuyó significativamente al “colapso” de la seguridad en Colombia fue la penetración de toda la economía del narcóticos, un factor que ha agravado sustancialmente la violencia ya que ha proporcionado la principal fuente de ingresos para el crimen organizado y grupos armados ilegales, es decir, aproximadamente \$19,5 billones, el equivalente al 2 % del PIB nacional, en las 143.000 hectáreas de coca registradas en diciembre de 2020, que son cerca del 16% de todo el territorio nacional, situadas principalmente en los departamentos de Nariño, Putumayo y Caquetá, al sur del país. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2021) esto ha creado un espectacular desequilibrio entre los recursos y las capacidades de los grupos al margen de la ley, por un lado, y los del Estado colombiano, por el otro.

En dicho escenario surgen otros actores que impactaron en los problemas de seguridad del país, como lo fueron grupos criminales dedicados al narcotráfico, los cuales desarrollaron actividades económicas al margen de la ley que ayudaron a incrementar los problemas de seguridad, incluso llevando la inseguridad a los centros urbanos; una escalada del conflicto no evidenciada mediante las actividades guerrilleras y paramilitares que se mantenían en las zonas rurales (Rosanía, 2017, p. 120).

Adicionalmente, el mantenimiento de la seguridad también ha sido afectado directamente por la debilidad institucional, que repercute en la capacidad de maniobra del Estado. Esta crisis institucional se caracteriza por la deslegitimación de las instituciones consecuencia de la ineficiencia y la impunidad. El Estado no ha ostentado las capacidades suficientes para cumplir sus funciones en la totalidad del territorio nacional, especialmente frente a la multiplicidad de las amenazas contemporáneas, que, si bien han sido reconocidas, la respuesta estatal ha sido limitada. Así, a pesar de las amplias protecciones individuales previstas en la Constitución, que edifica al Estado, las instituciones políticas del gobierno no han podido dar garantía a los derechos ni protección de manera uniforme en todas las regiones y niveles socioeconómicos de país.

Es así como la histórica situación de violencia y la problemática social y de seguridad que suponen amenazas como los grupos armados al margen de la ley, el narcotráfico y la delincuencia común, sumado con la incapacidad del Estado de mantener el monopolio de las armas y de preservar la seguridad nacional, ha generado una vulnerabilidad de la población, especialmente en las regiones descentralizadas del país.

Para sustentar lo anteriormente expuesto se hace referencia a un recuento de cifras relacionadas a las situaciones de inseguridad, ya que para 2006 hubo 17.479 muertes violentas en Colombia, lo que representa una tasa de homicidios de 37 por cada 100.000 personas. Los ciudadanos en zonas de conflicto también

son víctimas de minas terrestres, ataques directos a veredas, confiscación de tierras, reclutamiento forzoso y desplazamiento. Los niños se ven particularmente afectados, pues se cree que, en Colombia, de 11.000 combatientes, 1 de cada 4, son menores de 18 años. El Estado colombiano también tiene la dudosa distinción de tener la tasa de secuestros más alta del mundo, con 687 reportados oficialmente en 2006. Entre 1997 y 2007, más de 200 colombianos secuestrados murieron en cautiverio. Además, en 2006 hubo 37 masacres confirmadas, en las que murieron 193 personas y 687 ciudadanos fueron “desaparecidos” forzosamente en el mismo período (Masson, 2009, p. 89).

Por otra parte, la distribución de la tierra en Colombia es altamente inequitativa: el 1% de la población posee el 55% de toda la tierra cultivable, lo que ayuda a explicar el origen y la persistencia de los grupos insurgentes del país. Un mayor impulso en el frente agrario sería útil para asegurar que tales insurgencias no crezcan ni resurjan (Shifter y Jawahar, 2004, p. 151). De tal forma que la distribución de la tierra se configura como un factor de violencia, pero que además exige la atención del vector de seguridad del Estado, lo que no ha tenido efecto alguno en términos de equidad.

Complementando lo anterior, Colombia tiene la tasa de homicidios contra la prensa más alta del hemisferio. Desde 1997 han sido asesinados 152 periodistas según el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2015); también los activistas de derechos humanos y líderes ambientales encuentran un terreno hostil en Colombia, ya que, según el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz, 2020), desde la firma de los acuerdos de paz en 2016 hasta el 15 de julio de 2020 han sido asesinados un total de 971 personas pertenecientes a este grupo social.

Esta compleja situación permite ver que el Estado colombiano está incumpliendo la obligación de brindarle a sus ciudadanos un ordenamiento interno sólido y de seguridad amplio para todos los ciudadanos y colectivos sociales. Además, grandes áreas del país ni siquiera gozan de la presencia de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) o de las instituciones del Estado, a tal punto que en muchas de estas áreas abandonadas por el Estado los grupos armados ilegales ejercen un control de facto del territorio, de los mercados y de las estructuras políticas, siendo legisladores y jueces al mismo tiempo. Ciertamente, las FF. AA. han logrado impugnar y contrarrestar el actuar delictivo; empero, por la falta de recursos y adecuaciones contextuales, no tienen la eficacia esperada.

Esta alarmante situación solo demuestra la incapacidad del Estado colombiano para proporcionar una respuesta eficaz a las amenazas tradicionales y emergentes que supone la seguridad nacional. No se evidencia un ordenamiento interno sólido ni una respuesta fuerte en materia de seguridad.

Por otro lado, existe una gran vulnerabilidad en las zonas rurales y una gran desconexión con las zonas apartadas del centro, así como una falta de cohesión social de la población. En ese sentido, se reconoce que uno de los principales problemas para el Estado colombiano ha sido la “incapacidad histórica para integrar el territorio nacional y establecer el monopolio legítimo de la fuerza y de la producción de regulaciones” (Orjuela, 2000, p. 104), en parte por el escenario violento y conflictivo histórico del Estado.

Como secuela, la autoridad estatal se ha visto debilitada y, en consecuencia, su capacidad para actuar en pro de la resolución de conflictos o como respuesta a las amenazas se ha visto reemplazada muchas veces por diversas formas de “parainstitucionalidad”, haciendo referencia a grupos armados, de narcotráfico o guerrilleros que establecen sistemas de control y justicia ilegales (Orjuela, 2000).

En síntesis, los problemas de seguridad en Colombia hacen parte de una construcción histórica y estructural sobre diferentes factores, como lo son la sociedad, la tradición política, las creencias, el desarrollo económico y la diversidad geográfica, que, ciertamente, ha tenido una gran influencia en el diseño estatal y han afectado su desarrollo. Empero, los mecanismos de protección no han podido implementar una amplia y compleja respuesta sobre la seguridad del Estado y de su nación que afronte los problemas domésticos y regionales tradicionales y emergentes.

Para finalizar, es preciso reconocer como el Estado colombiano está incurrido en la aplicación de una agenda de seguridad multidimensional que le permita dar una mayor respuesta, más eficiente y compleja para las problemáticas anteriormente enunciadas. No obstante, “Colombia continuaba priorizando tanto el ámbito doméstico como las amenazas tradicionales, limitando su estrategia en términos de seguridad nacional” (Rosanía, 2017, p. 128).

El Estado colombiano y las Fuerzas Armadas

Como se ha mencionado en el apartado conceptual del documento, el elemento más importante del Estado es su poder⁴, materializado en gran medida con el poder de las Fuerzas Armadas. Estas, además, deben ser reflejo de sus sociedades y deben servir a ellas eficientemente para ostentar un alto grado de representación y legitimidad. En una democracia, como lo es Colombia, la sociedad debe sentir que las FF. AA. ejecutan su voluntad y les sirven a sus propósitos; de lo

4 Joseph Nye (2011), en su texto “Poder inteligente y poder blando”, propone una cardinal diferenciación entre poder duro y poder blando. En el presente, se refiere al poder duro como el comprendido por la economía, la tecnología y las fuerzas armadas, como aspectos privilegiados por los realismos y la seguridad.

contrario se produce el debilitamiento de su actuación y la desvinculación de la confianza de la ciudadanía o deslegitimación.

Las FF. AA. fueron así abandonando progresivamente su papel de columna vertebral del Estado en beneficio de estructuras más diversas y especializadas de la sociedad civil. Simultáneamente se pretendió someter el poder del Estado al derecho. El poder se vio modelado entonces por la sociedad, en torno a ella, como resultado de la creciente fortaleza; las FF. AA. son un instrumento sustancial, necesario e integrante del propio Estado, pero ya nunca más el único (Aznar, 2014, p. 13). De aquí se puede inferir que en Colombia las FF. AA. asumieron tareas propias del Estado de derecho y de su democracia, pero que por las carencias nacionales en cuanto a recursos y la inacabada formación del Estado, no les quedó más que fungir como el representante estatal en diferentes escenarios y territorios.

Ahora, como se mencionaba en el acápite anterior, 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 la acumulación de recursos económicos, evidenciando un debilitamiento de las instituciones. La población civil ha sido la más perjudicada a través de situaciones como 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 antipersona, artefactos explosivos no convencionales, ataques y pérdidas de bienes civiles. Las FF. AA. juegan un papel fundamental con fines de mantener la seguridad nacional, dadas las confrontaciones bélicas (Ardila y Cubides, 2017, p. 47).

Es por esto por lo que el papel de las FF. AA., frente a un horizonte tan desolador como el colombiano, ha tenido que ser sensible de cara a las necesidades y demandas sociales por la ausencia del Estado. Así pues, las FF. AA. han avanzado en medio de muchas complejidades por cumplir con los siguientes objetivos:

De acuerdo con 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 (Ardila y Cubides, 2017, p. 47).

Es menester comprender que las FF. AA. han tenido que trascender sus propósitos ontológicos de cara a los complejos problemas sociales y a la ausencia del Estado. Por ello han representado los distintos poderes públicos en territorios periféricos de Colombia. Es decir, las FF. AA. se han presentado en múltiples ocasiones, más que como un ente de seguridad, a cubrir una multiplicidad de funciones especialmente en zonas vulnerables de país, brindando servicios de salud, educación, conexión social o comercial, entre otros muchos roles.

Por otro lado, en el marco de la violencia, el conflicto interno armado, el posconflicto y los esfuerzos por consolidar una paz estable y duradera, las FF. AA. se han comprometido con la construcción de la memoria histórica institucional y a trabajar por la legitimidad de sus acciones, esto para contribuir al desarrollo sostenible del país; apoyar los mecanismos de restitución de tierras; proyectar perdurabilidad institucional mediante el robustecimiento de mecanismos de protección y respeto por los derechos humanos y al derecho internacional humanitario; realizar esfuerzos humanitarios en territorios azotados por la violencia, por ejemplo; ejecutar actividades de desminado; contribuir a la estabilización económica; e implantar bases socioeconómicas a largo plazo mediante el desmantelamiento de fuentes ilegales, protección del patrimonio cultural y natural del país. Al respecto:

Cerca de la mitad de la coca está en zonas de interés para la conservación. La coca aumentó en parques nacionales naturales y sigue concentrándose en territorios con regulaciones especiales para su intervención, como resguardos indígenas, tierras de las comunidades negras y zonas de reserva forestal (UNODC, 2021, p. 14).

En el área de seguridad, las FF. AA. han tenido y deben trabajar por lograr el control de territorios ocupados anteriormente por grupos armados al margen de la ley, así como la neutralización de grupos armados organizados. Y con respecto a las áreas de estabilización económica e infraestructura, las FF. AA.:

han jugado un rol primordial en la implementación de estrategias para el desarrollo del país [...] se ha realizado un esfuerzo fundamental en la lucha contra las actividades ilegales para así lograr un ambiente seguro en las diferentes regiones del país (Vera, 2019, p.174).

Por tanto, tanto histórica como actualmente en el reconocimiento del concepto de seguridad moderno, las FF. AA. trascienden su labor tradicional y el concepto clásico de seguridad, ya que el contexto les ha exigido cambios en su institución y en las operaciones o reacciones de cara a los desafíos, riesgos y amenazas a los bienes de Colombia y de su nación.

En consecuencia, se puede identificar cómo las FF. AA., a través de la política de seguridad implementada por el Estado, han actuado en pro del reconocimiento de un enfoque multidimensional de la seguridad, orientando y ejecutando su papel en múltiples áreas que permiten presentar acciones contundentes de cara a los desafíos de Colombia.

En ese contexto se puede comprender que el rol principal que las FF. AA. han cumplido lo han determinado las necesidades y realidades específicas de la nación y de su ciudadanía, siendo los principales objetivos brindar y mantener seguridad, sostener la democracia y proteger los partidos e instituciones estatales.

Es así como, en el marco de la visión para el Ejército del futuro, la doctrina de acción integral y los roles multimisión, las FF. AA. se han propuesto desarrollar actividades múltiples y novedosas para contribuir a objetivos estatales diversos, tales como la institucionalización de las FF. AA. como fuerzas democráticas al servicio del ciudadano, la cohesión pacífica de las comunidades, el logro de la seguridad humana, el apoyo a la ampliación de la estructura civil estratégica, las campañas de salud y alimentación, el apoyo a emergencias causadas por desastres naturales e, incluso, la promoción de una pedagogía para la paz entre la población; es decir, algunas actividades que conceptualmente se asocian a los procesos de construcción de Estado (*state building*) y otras que se entienden mejor desde la construcción de paz (*peace building*) (Vera, 2019, p. 144).

Así pues, las FF. AA. han representado un rol clave en la construcción social y estatal en Colombia. Ha habido obstáculos y problemas en el desarrollo de las labores encomendadas y no propias del servicio, pero que los cambios institucionales y los procesos internacionales han reorientado el actuar y abordado los desafíos de la institución castrense. De cualquier forma, es claro que la violencia, la seguridad y las FF. AA. han sido vectores y actores con repercusión directa en la construcción del Estado en Colombia. En esa línea, las FF. AA. han sido el Estado y representado sus funciones y fines en muchas regiones del territorio nacional, lo que debe servir como referente para proyectar su rol en el marco del posacuerdo o posconflicto.

Por otro lado, sobre el ejercicio democrático en Colombia, sí es verídico que se celebran elecciones regularmente, pero la democracia implica mucho más que esta prueba básica; por ejemplo, el acceso de los ciudadanos al proceso político con igualdad de oportunidades no se da y la oposición política aún se ve amenazada en vastos territorios del país donde la corrupción es mayor ley que ninguna. En lo que respecta al cumplimiento de todo lo relacionado en la Constitución y que atiende a los reclamos legítimos de la ciudadanía y a los principios de un Estado de derecho, la separación de poderes para la no concentración del poder y garantías de las libertades básicas, no se cumplen a cabalidad.

“Los débiles controles sobre el poder ejecutivo, un historial desigual en la observancia del Estado de derecho y las restricciones a las libertades individuales le han valido a Colombia las etiquetas de semi-democracia, democracia asediada” (Masson, 2009, p. 87). Así se comprende cómo la democracia tiene amenazas latentes y riesgos para su idónea realización.

Así mismo, las redes patrón-cliente y la corrupción que caracterizan a la democracia colombiana rompen el vínculo Estado-sociedad y representan un obstáculo importante para una ciudadanía genuina. De la misma forma, la sospecha de que los privilegios de clase, la corrupción y las prácticas clientelistas son tales, que quienes pueden eludir sus obligaciones crea una estructura de pago que fomenta el engaño o el incumplimiento (Masson, 2009, p. 90).

Paradójicamente, la democratización constitucional en Colombia se ha visto socavada por la tendencia hacia el deterioro de la protección de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. Los niveles de violencia y abusos hacían los derechos humanos han caracterizaron a la sociedad colombiana durante décadas, y sumado a esto, la presencia de organizaciones armadas ilegales en la mayoría del territorio nacional hace imposible que sea una democracia plena y legítima, ya que las libertades propias de un régimen como este no se garantizan. Finalmente, se hace imposible que el ejercicio democrático sea una realidad dada la vasta red de corrupción y nepotismo que asedia a las instituciones estatales en todos sus niveles.

Al respecto, Mason (2009) sostiene que las actividades de grupos subversivos, paramilitares y organizaciones del narcotráfico, que de diferentes maneras compiten directamente con el poder y la autoridad del Estado, han perpetuado el conflicto interno en curso en Colombia y han calificado al país como uno de los más violentos e inseguros del mundo (p. 87). Aspecto que ha sido afrontado por las FF. AA. en su conjunto.

En suma, las FF. AA. han tenido un papel crucial para la construcción del Estado en Colombia, pero también para afrontar los retos y problemas sociales, económicos y políticos de toda la nación, pero, especialmente, en las regiones periféricas del territorio nacional en donde el Estado no ha podido llegar con sus instituciones y fines esenciales. Por ello, las FF. AA. han propugnado por representar al Estado, suplir sus deficiencias y prestar servicios fundamentales que la nación se comprometió a garantizar con la Constitución de 1991. Así pues, las FF. AA. se constituyen, no solamente, como un elemento fundamental del Estado, sino como una variable cardinal para los intereses, las necesidades sociales y el ejercicio democrático en las hostiles y complejas condiciones nacionales de seguridad tradicional y seguridad humana moderna.

Conclusiones y recomendaciones

Históricamente, los realismos políticos han influenciado el diseño del Estado y su perspectiva de seguridad ha sido instituida a partir de las amenazas que comprende este enfoque epistemológico. Es así como parte de los Estados occidentales comprendieron la seguridad como parte cardinal para la construcción y nacimiento del Estado. Esto debido a que la autoconservación y supervivencia estaban constantemente en riesgo por los constantes conflictos entre naciones y entre sociedades. Esto generó que los Estados intentarán incrementar su poder para así lograr el objetivo de conservación y proyectar la materialización de sus intereses nacionales. Es decir, los Estados piensan y actúan movidos por un interés que se traduce en términos de poder. Por lo tanto, el poder, los intereses, la competencia y la seguridad fueron variables centrales para la construcción del Estado.

Ahora bien, este concepto y variable de seguridad tradicional surtió ajustes en atención a la complejidad de los procesos globales y a la imposibilidad de que el Estado y su concepción clásica de seguridad pudiera afrontarlos. Así, entonces, las necesidades y demandas sociales han requerido un cambio en el concepto de seguridad, por lo que la seguridad multidimensional se instituye como la herramienta idónea para atender los nuevos desafíos del Estado, aspecto que se aborda en otro capítulo del presente libro.

En ese contexto, en Colombia, las FF. AA. han tenido un rol clave en la construcción del Estado, en la determinación o fijación de la agenda estatal en las regiones periféricas del país, en la representación del Estado y en la atención a las necesidades sociales locales. También han tenido que trascender institucionalmente el concepto clásico de seguridad hacia el concepto moderno de seguridad multidimensional y humana.

Es menester reconocer como las FF. AA. se han propuesto desarrollar múltiples actividades para contribuir a objetivos estatales diversos, tales como la institucionalización de las FF. AA. como fuerzas democráticas al servicio del ciudadano, la cohesión pacífica de las comunidades, el logro de la seguridad humana, el apoyo a la ampliación de la estructura civil estratégica, campañas de salud y alimentación, el apoyo a emergencias causadas por desastres naturales e, incluso, la promoción de una pedagogía para la paz entre la población. Es decir, algunas actividades que conceptualmente se asocian a los procesos de construcción de Estado (*state building*) y otras que se entienden mejor desde la construcción de paz (*peace building*) en lo concerniente al sosteniendo de lo pactado en el Acuerdo de Paz de 2016.

Ahora bien, es menester reconocer la premisa que la construcción del Estado exige esfuerzos institucionales mucho más allá que el simple logro del monopolio

de la fuerza, la coerción y la pacificación armada. Se debe atender a debilidades históricas institucionales y estructurales que se han gestado en los campos social, económico y político desde órganos como el legislativo o ejecutivo, teniendo en cuenta que las deficiencias institucionales y la carencia de recursos son claves en el trabajo mancomunado con todas las FF. AA.

Por ello se recomienda apostar por la seguridad humana y, sobre todo, por institucionalizar en la entidad castrense la seguridad multidimensional. Resulta relevante la experiencia colombiana, que ha demostrado que en la construcción del Estado se ha trabajado más por el fortalecimiento de las instituciones de seguridad en materia militar. Esto, si bien es importante, no es suficiente para poner a Colombia en un camino productivo hacia una sociedad democrática y desarrollada en el plano humano. Las reformas en todos los ámbitos son vitales para abordar los problemas subyacentes a largo plazo del país. Es decir, es clave fortalecer la profesionalización de las FF. AA., más aún reconociendo que se configuran como representante del Estado y de sus funciones en muchas regiones de Colombia.

Los desafíos que se plantean en materia de seguridad y democracia para Colombia ya no solo pueden considerarse desde la lógica realista tradicional, es decir, pese a que existen amenazas y problemas vigentes que no permiten las garantías de seguridad ni el pleno goce de la democracia que se relacionan con la seguridad material —como lo son el tráfico ilegal de armas, la minería ilegal, el narcotráfico y la violencia sistemática perpetrada por el crimen organizado y los grupos armados al margen de la ley, entre otras—, es necesario asumir y reconocer en la práctica que no basta con la identificación de las amenazas a la seguridad humana. El Estado debe tener la capacidad de jerarquizarlas y solucionarlas definiendo cuáles son los peligros que el país no podría tolerar para asignarles la primera prioridad y que estas coincidan con la realidad que enfrenta el país en todas sus regiones, y así, de manera transversal, generar políticas efectivas que garanticen la seguridad en todas sus dimensiones.

Así como lo sostiene Rosanía (2017), el sistema de seguridad y defensa en un escenario de posacuerdo debe consolidarse sobre el concepto de seguridad multidimensional, “esto significa que su contenido y extensión debe incluir seis pilares básicos que son la defensa nacional, la seguridad ambiental, la política institucional, la seguridad humana” (citado en Bonett, 2009, p. 54), la seguridad ciudadana y la seguridad económica.

Los enfoques recomendados para las posteriores políticas públicas en seguridad deben ir encaminados hacia la integralidad del concepto, necesariamente fortaleciendo las capacidades institucionales que hasta el momento han sido insuficientes para resolver la complejidad y lo multifacético de las problemáticas que azotan a Colombia en la heterogeneidad del territorio nacional, así como

atacar los flagelos igual de relevantes a los tradicionales, como lo son la lucha contra la corrupción, las crisis medioambientales, la desigualdad e inequidad en la distribución de la riqueza y la tierra, la pobreza multidimensional, la reparación del tejido social, las limitaciones reales al poder de la autoridad estatal, el poner un freno a la violación sistemática de los derechos humanos y dar garantía de derechos fundamentales a poblaciones vulnerables en confines del territorio nacional donde no se conoce el Estado sino solo la violencia. También deben tenerse en cuenta la educación de calidad para todos los ciudadanos como derecho fundamental, la conectividad con cobertura a la totalidad de la geografía nacional y el atender a grandes reformas que desde hace años se están postergando, como lo son la reforma agrícola que aboga por el desarrollo rural sostenible y equitativo, la reforma pensional, la reforma judicial, dada la sistemática ineficiencia que padece el actual sistema, y la reforma laboral. No solo consiste en pensar más allá de la guerra, sino en brindar las bases y condiciones necesarias para el pleno desarrollo de un Estado social de derecho en la realidad y con todo lo que implica —paz, justicia, seguridad, democracia, libertad e igualdad—, postulados básicos que actualmente no se cumplen en Colombia.

Referencias

- Anisi, D. (1989). La posibilidad actual de un nuevo pacto keynesiano. En *Crisis y futuro del estado del bienestar* (pp. 241-271). Madrid: Alianza Editorial.
- Ardila, C., y Cubides J. (2017). Políticas públicas de seguridad y defensa: Herramientas en el marco del postconflicto en Colombia. En *Política pública de seguridad en Colombia frente a la convergencia y las amenazas* (pp. 23-55). Bogotá: Escuela Superior de Guerra. Recuperado de: <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/13/10/179?inline=1>.
- Arias, R. (1998). Los sucesos del 9 de abril de 1948 como legitimadores de la violencia oficial. *Historia Crítica*, 17. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/811/81111329003.pdf>.
- Ayala, N. (2008). Sobre el uso de Tucídides en la teoría de la política internacional. *Revista Letras Internacionales*, 40(2). Recuperado de: <https://revistas.ort.edu.uy/letras-internacionales/article/view/2236>.
- Aznar, F. (2014). *Las Fuerzas Armadas en la construcción del Estado*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Barbé, E. (1993). El Estado como actor internacional: Crisis y consolidación del sistema de Estados. *Papers: Revista de Sociología*, 41. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5206726>.
- Bobbio, N. (1988). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Bobbio, N., Matteucci, N., y Pasquino, G. (2015). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Bodin, J. (1985). *Los seis libros de la república*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Bonett, M. (2009). *Seguridad en construcción en América Latina*, t. II. Bogotá: CEPI.
- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2015). *La violencia contra los periodistas en Colombia (1977-2014)*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica. Recuperado de: <https://centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/periodistas/>.
- Díaz, E. (2010). *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus.
- Díaz, E., Carbonell, M., Orozco, W., & Vásquez, R. (2004). Estado de derecho y legitimidad democrática. Concepto, fundamentos y democratización en

- América Latina. *Espiral*, 10(29). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13802908>.
- Dougherty, J., & Pfaltzgraff, R. L. (1981). *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. Nueva York: Harper and Row Publishers.
- Duque, J. (2019). El Frente Nacional revisitado: El cambio institucional en Colombia y sus efectos no previstos. *Reflexión Política*, 21(42). Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/110/11063117007/html/>.
- Font, T., y Ortega, P. (2012). Seguridad nacional, seguridad multidimensional, seguridad humana. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 119, 161-172. Recuperado de: https://www.fuhem.es/papeles_articulo/seguridad-nacional-seguridad-multidimensional-seguridad-humana/.
- García, D. (2011). *El Estado de derecho y el principio de legalidad*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- García, M., y Revelo, J. E. (Eds.). (2018). *El Estado en la periferia: Historias locales de debilidad institucional*. Bogotá: Dejusticia.
- González, F. E. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi - Cinep. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/4418/3189>.
- Hermosa, A. (1990). Del absolutismo a la democracia: génesis y desarrollo de la teoría moderna del Estado. *Revista de Estudios Político*, 68. Recuperado de: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=225>.
- Hobbes, T. (2017). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 3.º ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz [Indepaz]. (2020). *Informe de masacres en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>.
- Keynes, J. M. (2006). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- König, H.-J. (2000). En Estado-nación, comunidad indígena, industria: Tres debates al final del milenio. *Cuadernos de Historia Latinoamericana*, (8), 7-48.

- Kurtenbach, S. (2011). *State Building, War and Violence: Evidence from Latin America*. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies.
- Kymlicka, W., y Norman, W. (2002). *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. Lima: IEP.
- Luckes, S. (2007). *El poder: Un enfoque radical*. México: Siglo XXI Editores.
- Madrigal, A. (2012). La formación del Estado-nación en Colombia durante el siglo XIX: El trazado histórico-social de la institución del orden político. *Perspectivas Internacionales*, 8(1). Recuperado de: <https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/perspectivasinternacionales/article/view/845>.
- Maquiavelo, N. (1999). *El príncipe*. Recuperado de: <https://www.elaleph.com/libro/El-Principe-de-Nicolas-Maquiavelo/704/>.
- Masson, A. (2009). Facets and Practices of State-Building. En *Citizenship Scarcity and State Weakness: Learning from the Colombian Experience* (pp. 75-107). Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Meinecke, F. (1928). *Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zur Genesis des deutschen Nationalstaates*, 7.^a ed. Hamburgo: Wentworth Press.
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Knopf.
- Nye, J. S. (2011). Smart Power and Soft Power. En *The future of power*. Nueva York: Editorial Public Affairs.
- Offe, C. (1984). La política social y la teoría del Estado. En *Contradicciones del moderno Estado del bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Orjuela, L. J. (2000). La debilidad del Estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Colombia Internacional*, 49(50). Recuperado de: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/citedby/10.7440/colombiaint49-50.2000.05>.
- Oszlak, O. (1978). *Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio*. Buenos Aires: Cedes.
- Ramírez, J. D. (2010). *Thomas Hobbes y el Estado absoluto: Del Estado de razón al Estado de terror*. Medellín: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Recuperado de: https://core.ac.uk/display/286650091?utm_source=pdf&utm_medium=banner&utm_campaign=pdf-decoration-v1.

- Reclus, A. (1881). Políticas del reconocimiento. En *Exploraciones a los istmos de Panamá y de Darién en 1876, 1877 y 1878* (pp. 92-108). Madrid: Imp. de Enrique Rubiños.
- Rosanía, N. (2017) Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia. En *Rupturas y continuidades de la seguridad y defensa en Colombia: De la seguridad nacional a la seguridad multidimensional* (pp. 85-145). Bogotá: Escuela Superior de Guerra. Recuperado de: <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/view/27/23/313>.
- Salazar, F. (2006). Teoría económica y Estado del bienestar. Una aproximación. *Cuadernos de Administración*, 35. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/2250/225020344006.pdf>.
- Sánchez, R., y Rodríguez, F. (2006). Seguridad nacional: El realismo y sus contradictores. *Desafíos*, 15. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/758>.
- Saylor, R. (2014). State Building in Boom Times Commodities and Coalitions in Latin America and Africa. En *Marginalized Coffee Exporters and Missed State Building Opportunities in Colombia, 1880-1905* (pp. 131-151). Nueva York: Oxford University Press.
- Shifter, M., y Jawahar, V. (2004). *State Building in Colombia: Getting Priorities Straight*. Nueva York: The Trustees of Columbia University.
- Tzu, S. (2003). *El arte de la guerra*. Recuperado de: <https://biblioteca.org.ar/libros/656228.pdf>.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2021). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020 Colombia*. Bogotá: Gobierno de Colombia - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/cropmonitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf.
- Vasquez, J. (1999). *The Power of Power Politics from Classical Realism to Neotraditionalism*. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado de: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491733>.
- Vera, F. D. (2019) Fuerzas Militares de Colombia: Nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales. En *La contribución de las Fuerzas Armadas de Colombia a la construcción del Estado y a la consolidación de paz de cara al siglo XXI* (pp. 144-175). Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw-Hill.

- Waltz, K. N. (2000). Structural Realism after the Cold War. *International Security*, 25(1), 5-41. Recuperado de: http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readingsm/Waltz_Structural%20Realism.pdf.
- Wilensky, H. L. (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley: University of California Press. Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/000271627642500162>.
- Wolfers, A. (1952). "National Security" as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, 67(4), 482-483. Recuperado de: <https://doi.org/10.2307/2145138>.

Sección III

Las amenazas a la seguridad multidimensional de Colombia



Conceptualización de los desafíos y amenazas en el modelo de la seguridad multidimensional

Luis Mauricio Ospina Gutiérrez* y Fabricio Cabrera Ortiz**

Introducción

En la actualidad, la vulnerabilidad es una de las principales características de la inseguridad que enfrenta la humanidad; este estado de percepción ante hechos concretos en los que la seguridad se ha visto afectada por diversas manifestaciones ha obligado a los Estados a la adopción de nuevos enfoques en las estrategias de seguridad nacional. En este empeño se distinguen tres cambios fundamentales. El primero, incorpora la redefinición del concepto tradicional de seguridad de los Estados (orientación casi exclusiva a la defensa nacional, defensa de las fronteras y garantía de la soberanía), al que se le adicionan finalidades complementarias relacionadas con el bien común, el bienestar y la prosperidad de sus poblaciones (Jaime, De la Corte Ibáñez y Blanco, 2014).

Un segundo cambio plantea un nuevo análisis y planteamiento del entorno estratégico y de seguridad en un mundo globalizado. Esta nueva formulación comprende múltiples elementos como, por ejemplo, la relación absoluta e insoslayable

* Mayor general del Ejército Nacional de Colombia. Nació en la ciudad de Bogotá. Actualmente es el director de la Escuela Superior de Guerra. Egresado como subteniente de la Escuela Militar de Cadetes en 1987. Es paracaidista regular, *air borne* y contraguerrilla rural. Se ha desempeñado en cargos de mando correspondientes a un oficial de Infantería. Correo electrónico: luis.ospina@esdegue.edu.co.

** Brigadier general de la reserva activa del Ejército Nacional, profesional en Ciencias Militares, especialista en Relaciones Internacionales y Administración de Recursos Militares. Magister en Estudios Políticos y en Seguridad y Defensa Nacionales. Doctorando en Seguridad Internacional del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de España. Contacto: facaor@gmail.com.

entre seguridad externa e interna. También hace considerar que persistir en una distinción inflexible entre estas dos esferas o creer que los problemas de seguridad nacional se pueden solventar sin la cooperación internacional es optar por no pensar estratégicamente. Esta nueva visión, además de señalar escenarios de riesgos caracterizados por la volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad, muestra el camino de amenazas no tradicionales, dentro de cuyas manifestaciones más evidentes figuran el crimen organizado transnacional, las migraciones no controladas, la ciberdelincuencia, el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, las pandemias o los riesgos medioambientales. Por ende, enfrentar esta multiplicidad de riesgos estatales y no estatales, en constante dinámica y mutación, que desafían el poder del Estado, que provocan graves daños a las comunidades y que trastornan el orden internacional, hace necesario, como lo sugiere Jaime, de la Corte Ibáñez y Blanco (2014), analizar las amenazas “en un espacio intermedio entre la defensa nacional y la seguridad individual” (p. 31).

Como resultado de lo anterior, el tercer cambio sustancial tiene que ver con la necesidad de diversificar las estructuras y dinámicas institucionales, tanto estatales como privadas, para que alcancen capacidades de gestión ante estas manifestaciones que se concretan como riesgos peligrosos o amenazas para la sociedad. La magnitud de estos fenómenos muestra que la atención con medios militares o policiales de manera exclusiva no tiene sentido y se hace necesario la participación tanto de todas las fuerzas del Estado, así como de la configuración de una malla de actores que incluya la sociedad civil, las empresas y las entidades privadas; todas ellas armonizadas y coordinadas mediante la acción conjunta en los ámbitos nacional e internacional, bajo el liderazgo del gobierno nacional.

De los anteriores planteamientos y teniendo como base que las amenazas a los intereses nacionales son el fundamento para realizar el planeamiento estratégico de la nación, cuyo principal producto se materializa en la estrategia de seguridad nacional, es vital establecer la reinterpretación de estas. Para ello hay que tener cuenta las nuevas dimensiones que surgen de la globalización al igual que su impacto en el marco de un modelo de seguridad multidimensional. Y para alcanzar ese objetivo, se adelantó una investigación de carácter cualitativo, mediante una revisión documental de fuentes primarias y secundarias.

Además de esta sección introductoria, el presente capítulo se divide en otras seis secciones. La primera realiza una aproximación al los cambios en los elementos que componen el concepto de seguridad. En la segunda sección se describe los cambios disruptivos y los choques estratégicos o cisnes negros, para luego pasar a la tercera, en donde se aborda la forma cómo los dominios comunes de seguridad y la percepción de los riesgos globales hacen parte de las principales

preocupaciones de la humanidad en la actualidad. Posteriormente, en la cuarta sección, se analiza una nueva variante que permite observar cómo los multiplicadores de los riesgos y de las amenazas las afectan y potencian. Seguidamente, la quinta sección explica el modelo de seguridad multidimensional y su relación entre las variables de seguridad, desarrollo y defensa, de manera que sea el preámbulo para abordar la sexta sección, en la que se especifican las amenazas y los desafíos dentro del modelo de seguridad propuesto. Finalmente, el capítulo cierra con una sección de conclusiones y recomendaciones.

Cambios en los elementos que componen el concepto de seguridad

La seguridad nacional es un bien común que puede ser afectado por factores diversos según su naturaleza geopolítica, económica, social y tecnológica, por citar solo algunos. Normalmente, todos los documentos relacionados con la seguridad del Estado incluyen, esencialmente, un abanico de riesgos, peligros y amenazas que orientan el proceso de planeación estratégica para proteger los intereses vitales y estratégicos —en su conjunto se definen como intereses nacionales—, que definen la política de seguridad nacional (Deibel, 2010).

Como se ha señalado en múltiples estudios y análisis académicos, el concepto de seguridad estaba centrado en el Estado y su soberanía, tal cual fue propuesto por el Tratado de Westfalia de 1648, que se desarrolló y se formalizó tras el devenir histórico de la consolidación del Estado. Las temáticas relacionadas con la seguridad giraban en torno a la integridad territorial, las alianzas militares y de defensa, y la estabilidad política, al igual que los quehaceres económicos y financieros. Según estas ideas tradicionales propias del realismo clásico, el escenario mundial de las relaciones internacionales se caracterizaba por la anarquía, sin que existiera un ente regulador que tuviese el control, y por lo tanto, los Estados deberían gestionar sus intereses nacionales y asegurarlos por intermedio de su poder, especialmente mediante el fortalecimiento de sus capacidades militares (Morgenthau, 1963).

No obstante, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1945 se señaló que “Considerando que la libertad, la justicia, y la paz del mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad humana intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1945); en otras palabras, se establece expresamente la centralidad del ser humano y, por lo tanto, el objeto referente de la seguridad. Sin embargo, en la actualidad, la evolución histórica de la humanidad, como por ejemplo las dos guerras mundiales, ha demostrado que la seguridad del Estado no necesariamente es la seguridad de las personas (Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], s. f.), como se abordará en detalle más adelante, pues esta división surge en un contexto específico.

Igualmente, expresiones tales como “libertad del temor” y “libertad de la miseria” incorporadas a la Declaración, se emplearon de manera discursiva por el presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, en su intervención del 6 de enero de 1941 ante el Congreso, conocida como el Discurso de las Cuatro Libertades, en el que se establece los puntos cardinales de la manera como se guiarían los intereses de los Estados Unidos frente al mundo manteniendo los preceptos: de la libertad de expresión, la libertad religiosa, la libertad de vivir sin penuria y la libertad de vivir sin miedo (Hernández Plá, 2021). En el año de 1941, el 14 de agosto, se suscribió la Carta del Atlántico, por parte del primer ministro de Gran Bretaña, Winston Churchill, y del presidente de los Estados Unidos, Roosevelt, señalando que la libertad del miedo y la libertad de la pobreza se constituían como parte fundamental de los pilares de la declaración (Roosevelt y Churchill, 14 de agosto de 1941). Los anteriores conceptos son considerados por Edward Stettinius Jr., secretario de los Estados Unidos para la época, los componentes básicos de la estrategia de paz de las Naciones Unidas (Frick & Oberprantacher, 2009). Señalaba Stettinius que la batalla por la paz debe ser librada en dos frentes: el primero, relacionado con la seguridad, en el que vencer significa conquistar la libertad para vivir sin miedo, y el segundo frente, el económico, en el cual la conquista significa la libertad para vivir sin miseria. Solamente la conquista paralela de los dos permitirá a la humanidad vivir en paz.

Como se puede deducir de lo descrito anteriormente, el objeto referente de la seguridad ha girado desde sus albores recientes en torno al ser humano. Aunque la realidad política frente a este privilegio ha sido otra y es por esto que, en la confrontación ideológica que se presentó durante la Guerra Fría entre Occidente y Oriente, se produce un fenómeno como se había señalado anteriormente que conduce a privilegiar el fundamento de la seguridad de manera estatocentrista, es decir que, giraba exclusivamente en el fortalecimiento del Estado, específicamente en sus capacidades militares como principal respaldo del poder de las naciones, para preservar sus intereses nacionales. No obstante, las preocupaciones de la seguridad se han ido transformando desde el terminó de la Guerra Fría y de la pos-Guerra Fría —materializado su fin con los ataques del 11 de septiembre a las Torres Gemelas de la ciudad de Nueva York— (Tokatlian, 13 de septiembre de 2001). Actualmente y como se aprecia en los análisis posteriores a los ataques realizados por la Organización de los Estados Americanos (Organización de los Estados Americanos [OEA], 28 de octubre de 2003) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2 de diciembre de 2004), las amenazas no se circunscriben a la supervivencia del Estado; a ellas se suman otro tipo de cuestiones relativas al ámbito político, social, económico y del medio ambiente, todas ellas relacionadas con la dignidad humana y las condiciones de vida. Así mismo en

el Informe Sobre Desarrollo Humano de 1994, se reestablecen las bases para reconceptualizar la dimensión del concepto de *seguridad*, el cual ya no puede seguirse fundamentando exclusivamente en las nociones de soberanía, territorio, guerras contra otros Estados y poder militar, sino que debe incorporar tres libertades fundamentales: la libertad de la necesidad (desarrollo), libertad para vivir con dignidad (derechos humanos) y la libertad del miedo (paz) (PNUD, 1994). Dicho de otra manera, debe convocar los pilares de las libertades que sintetizan la seguridad humana.

Igual que se señaló en el primer aparte y debido al cambio que se opera en el sistema internacional a partir del término de la confrontación Este-Oeste, es importante comprender que los elementos que componen el concepto de *seguridad* —el objeto referente, los valores a proteger y la naturaleza de los desafíos a la seguridad— han sufrido cambios sustanciales como se señalaran seguidamente.

En primer término, cuando nos referimos al *objeto referente* y a lo largo del presente acápite, se ha señalado que la seguridad del Estado era lo prioritario durante la Guerra Fría. Sin embargo, la nuevas demandas por la dignidad humana y frente a las realidades que perciben los habitantes del planeta en cuanto a seguridad se refiere, ha demostrado que no solo los esfuerzos pueden estar centrados en la seguridad del Estado, sino que también toma prevalencia la sociedad, las colectividades, el individuo como tal y, en términos generales, la humanidad, por lo tanto requiere que los gobiernos extiendan las medidas de protección necesarias. Con base en lo anterior, el concepto de seguridad se amplía en lo que se refiere al objeto referente, al ir más allá de la seguridad del Estado, puesto que incorpora tanto el esfuerzo de los Estados, pero además de actores no estatales que condicionan el conjunto del sistema de seguridad internacional.

En segundo lugar, entendido como la *cobertura del objeto referente* y en orden de lograr el amparo de sus nuevos protegidos, esto es, los individuos, las comunidades y las poblaciones, frente a las amenazas políticas, de religión, de género, de sexo, étnicas, raciales y de clase, entre otras, surge la necesidad de proteger nuevos valores tales como la seguridad física, el bienestar, los derechos humanos y el mantenimiento del medio ambiente. Esto, en contraposición a lo que consideramos los valores a proteger del concepto clásico o tradicional de la seguridad, es decir, la soberanía, la integridad territorial o la autonomía.

En cuanto a la *naturaleza de los desafíos a la seguridad*, la distinción entre amenazas y riesgos reviste un especial significado debido a que en la actualidad los segundos proliferaran en un contexto incierto, en el que la vulnerabilidad toma prevalencia. Las actuales amenazas no representan exclusivamente temas de orden militar, sino también otro tipo de asuntos a los que se le ha denominado amenazas no tradicionales. Valga decir que algunas de estas, en el pasado, se consideraban parte del ámbito de la seguridad interior: por ejemplo, el crimen

organizado o el narcotráfico. La globalización, los cambios demográficos y la tecnología han traído otra serie de amenazas tales como la trata de personas y los ciberataques de diferentes ordenes, entre otras, que hacen necesario considerarlas en un ámbito específico, que se ha denominado, como se indicó anteriormente, las no tradicionales. En el caso de los riesgos, la gama de probabilidades se acentúa en temas como el hambre, las migraciones no controladas, el desempleo, las enfermedades infectocontagiosas, las bancarrotas, etc.

Con base en lo anterior y en orden de gestionar la naturaleza de los nuevos desafíos, es primordial comprender los tres componentes de la cadena estratégica —riesgo, peligro y amenaza— para preservar la integridad de los objetivos nacionales (Ballesteros Martín, 2016). Los *riegos*, como primer elemento de la cadena estratégica, se definen como la alta posibilidad de inseguridad generada por un agente hostil de las que no se ha constatado su capacidad para causar daño. El segundo elemento, los *peligros*, se especifican como la constatación de un riesgo de manera objetiva de la que se conoce mucho o poco de su estructura. Y finalmente, las *amenazas*, como tercer componente, se definen como la manifestación expresa o tácita de la voluntad de ese agente hostil, de emplear sus capacidades para realizar presión en orden de conseguir un objetivo específico (Ballesteros Martín, 2016).

Cambios disruptivos y los choques estratégicos o “cisnes negros”

La *incertidumbre* es tal vez el mejor término a emplear como hilo conductor para contextualizar la propuesta de cómo, a la sazón del mundo actual, la seguridad multidimensional puede estar altamente condicionada por efectos de lo que se han denominado los choques estratégicos, en concordancia con la teoría del cisne negro. El reporte del Análisis Estratégico de Previsión de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN, 2017), además de que resalta la probabilidad de que la convergencia de tendencias, junto a la incertidumbre, genere interferencias estratégicas y dificultades de gran dimensión, permite refrendar que la dimensión de las nuevas amenazas tiene características muy diferentes de las tradicionales. El Comando Aliado de Transformación de la OTAN define que:

Un choque estratégico, también llamado evento de cisne negro, podría ser el resultado de un evento rápido, imprevisto y menos predecible, como los ataques del 11 de septiembre o una consecuencia de la llegada antes de lo esperado de un punto de ruta peligroso a lo largo de una línea de tendencia¹ (p. 17).

1 La tendencia es definida como: “Un patrón discernible o una dirección de cambio específica” (OTAN, 2017, p. 13).

Por otro lado, la teoría del cisne negro fue popularizada por el economista libanes Nassim Nicholas Taleb (2008), en la obra *El cisne negro*, cuyo planteamiento consiste en una metáfora que hace referencia a la sucesión de un acontecimiento de gran impacto socioeconómico, impredecible o inesperado para la sociedad (Coll Morales, 22 de abril de 2020). Es así como los estudios como el de Global Strategy Report (2021) refieren el análisis de cuatro grandes acontecimientos acaecidos en las últimas dos décadas y que se pudieran identificar como *shocks* estratégicos: los atentados del 11 de septiembre de 2001, la crisis económica que comienza en 2007, las convulsiones geopolíticas (que inician con la denominada primavera árabe y culminan con la victoria de Donald Trump en 2016) y la pandemia producida por el coronavirus SARS-COV-2, manifestada a principios de 2020.

Lo característico de este enfoque es el impacto multidimensional de los eventos debido a que no solo afecta el escenario de la seguridad nacional, sino que también entrelaza y articula la economía, política, cultura y participación social, entre otras dimensiones. Desde el enfoque de la seguridad multidimensional, los cisnes negros buscan generar un impacto integral que amenaza la gobernanza en un Estado.

Para Francisco Coll Morales (22 de abril de 2020), quien revisa los grandes cisnes negros que han sacudido a la historia, se pueden destacar: el atentado del 11S (Torres Gemelas), en la ciudad de Nueva York, el hundimiento del *Titanic*, el crack de 1987 y la Primera Guerra Mundial. Como se puede apreciar, estos hechos cumplen con el perfil de haber generado *incertidumbre* de manera global, en mayor o menor proporción para algunas latitudes, y sus experiencias dejan mucho por aprender y mejorar como sociedad.

Uno de esos aprendizajes nace del cuestionamiento frente a las políticas anticipativas para fortalecer los sistemas de seguridad nacional. En lo concerniente a Colombia, no se ha estado ajeno, de manera proporcional, por simpatía, solidaridad o acuerdos, a los efectos que se han generado en su momento por estos eventos.

Es conveniente analizar, en relación de la teoría del cisne negro con la seguridad y defensa, cuáles han sido los eventos que, guardadas proporciones, se enmarcan en ellas y por ende han tenido un carácter de suceso impredecible o ha sido su advenimiento antes de lo esperado, convirtiéndose en un desafío o un peligro para la sociedad.

Para ilustrar lo enunciado de manera particular, fueron tres manifestaciones ocurridas en Bogotá que tienen conexiones, replicas y similitudes a nivel nacional. Esos eventos podrían servir de referente, considerando que hacen parte de expresiones esporádicas de violencia cargadas de estrategias disruptivas que alteraron el

orden y el estado de seguridad a nivel nacional. Desde la teoría del cisne negro, las manifestaciones de Bogotá se enmarcan en eventos esporádicos que conllevan un choque de estrategias que, de acuerdo con el contexto de pandemia, crisis económica y cambio de gobierno, eventos catalogados por Coll Morales (22 de abril de 2020) como cisnes negros, generaron un impacto en la seguridad y defensa de Colombia por la desestabilización multidimensional que ocasionaron, a tal punto, de ser referentes emblemáticos abanderados por sectores políticos.

Para empezar, el terrorismo representado en el atentado a la Escuela de Policía General Santander, hecho sucedido el 17 de enero de 2019, al cual le antecedió el atentado en el Centro Comercial Andino (17 de junio de 2017), evidenció la necesidad de fortalecer los procesos de investigación anticipativa. Por otro lado, la protesta social violenta, cuyo laboratorio inicia en el 21 de noviembre de 2019 —a estudiosos de la protesta social como Zibechi (2007) le llaman sociedades en movimiento—, da cuenta de transformaciones culturales, sociales, políticas, emocionales y éticas.

Desde este evento se vienen incrementando los movimientos bajo esta modalidad, siempre con un manto de inconformismo que es aprovechado por otro tipo de corrientes violentas y, definitivamente, ha implicado que se empiece a considerar en la agenda del alto gobierno la posibilidad de contener e intervenir en el crecimiento del discurso centrado en la violencia y el empleo de la movilización social como medio para materializar los actos terroristas o vandálicos. Esas expresiones siguen generando espacios de instrumentalización criminal que opacan a otro tipo de participación ciudadana en referencia a las voces de la calle.

El tercer ejemplo se aprecia en la migración ilegal, puesto que presenta varios matices que refrendan solidaridad con estas comunidades, por sus condiciones de inseguridad social y económica, así como también por el inconformismo y las críticas por sus posibles participaciones en actividades delictivas. Estas circunstancias abren espacios de controversia entre los diferentes niveles de las autoridades civiles porque las fórmulas propuestas de solución al pretender censar las comunidades para mayor control disuasivo terminan siendo una vez más otro nivel de incertidumbre frente a las amenazas tradicionales y no tradicionales.

En consecuencia, y tomando lo expresado por Taled (2008), no se puede pronosticar la ocurrencia de un fenómeno que se salga de toda lógica predictiva; lo que se puede hacer es preparar a las organizaciones y los equipos de trabajo para adaptar los medios y modos con el fin de superar los fines inciertos que supone un escenario confuso, como es un cisne negro. En este sentido, Ballesteros Martín (2016) sugiere que se debe afrontar una posición de gestión del conocimiento que permita identificar las variables, tanto internas como externas, que afectan la obtención de los intereses.

Del anterior planteamiento se pueden identificar tres escenarios en que pueden enfrentarlos tomadores de decisiones: (1) el desconocimiento, en el cual no se tiene conciencia situacional y, por lo tanto, no se identifica el contexto en el que se está, dónde está el adversario y, finalmente, cómo está compuesto el contexto, llevando a que los riesgos se transformen en amenazas y, por ende, afecten el interés y la existencia organizacional; (2) el segundo escenario es el de la resiliencia, en el cual se conocen bien los medios propios y modos internos, generando un proceso de convergencia en pro de alcanzar los fines organizacionales; y, finalmente, (3) el escenario de la gestión del conocimiento, en el cual se convierten los riesgos, peligros y amenazas en oportunidades, que fortalecen los fines organizacionales.

En el caso del desconocimiento, este es uno de los escenarios menos deseados en vista a que el tomador de decisiones no tiene conocimiento ni información plena, objetiva y contundente; una situación que afecta la toma de decisiones y, evidentemente, puede resultar contraproducente para el interés institucional. Adicionalmente, a raíz de la falta de información, puede aumentar los riesgos y peligros debido a que no existe una acertada dirección, planeación e implementación de la estrategia.

En el contexto de la resiliencia se supera el escenario del desconocimiento debido a que el tomador de decisiones tiene certeza de los componentes generales para la implementación de un curso de acción estratégico. En este punto, se procura adaptarse a las condiciones del entorno conforme a las capacidades y medios con que se cuenta.

Y, finalmente, desde la gestión del conocimiento, se caracteriza por ser un proceso continuo, una construcción constante, en donde los fines, medios y modos organizacionales se encuentran en una constante dinámica de cambio. Podemos encontrar que se inicia con la organización de todas las capacidades internas, identificando plenamente los medios y modos, y cómo todos los integrantes de la organización los identifican. Es el escenario ideal para la gestión estratégica y la toma de las decisiones.

En ambos escenarios, la gobernanza juega un papel importante en la construcción de políticas y estrategias para la defensa del interés general en materia de seguridad. En todos los casos existe un choque de intereses y la puesta en marcha de estrategias, donde la coordinación entre las instituciones y la defensa del interés colectivo por parte de los ciudadanos pueden verse afectadas por la falta de la gestión del conocimiento.

Es importante resaltar que, desde el escenario complejo, el enfoque multidimensional de la seguridad es importante, pues el tomador de decisiones para el ejercicio de la gobernanza requiere, necesariamente, comprender el plano del

contexto de manera integral. Asimismo, la multidimensionalidad del análisis permite que la estrategia de defensa de los intereses pueda proyectarse con mayor eficiencia.

Una vez se logra saber con qué se cuenta, se pasa a observar el entorno, para así identificar cuáles son los problemas que afectan los intereses. Este ejercicio debe hacerse de manera constante, ya que los contextos, según Alvin y Heidi Toffler (2006), cambian de manera turbulenta, mermando el tiempo con que se dispone para tomar decisiones; aunque el cambio es una constante a lo largo de la historia de las civilizaciones humanas, hoy en día se ve potencializado por las herramientas tecnológicas. Una vez superados los dos primeros pasos, surge al reto de crear ecosistemas de conocimiento que se basan en la investigación colaborativa para generar soluciones conjuntas, interdisciplinarias y que abarquen todas las aristas que los cisnes negros plantean. Pero más que buscar colaboración, esta práctica se debe interiorizar dentro del *ethos* organizacional, con el fin de convertirla en una actividad que permita constantemente aprender desde lo aprendido y aprender a desaprender.

El efecto puntual de los cisnes negros sobre la seguridad es el aprovechamiento de la falta de información como un factor de manipulación y generación de eventos causales, pues la falta de conocimiento junto con la articulación de eventos sociales políticos produce escenarios de crisis con alta volatilidad, circunstancia que desenlaza en eventos de violencia como respuesta de una estrategia antagónica de desestabilización que impactan en la gobernanza.

Pero no todo lo relacionado con los cisnes negros es negativo. Según Taled (2008), existe un escenario que vincula a dichos fenómenos con el conocimiento. Es allí donde se pueden encontrar oportunidades de cooperación dentro de diversas instituciones a nivel interno y externo, creando una sinergia positiva que permita aprender de dichos sucesos. La historia de la humanidad está llena de ejemplos de cómo eventos catastróficos han generado escenarios de crecimiento social. Uno de ellos son las guerras. Por ello, los sucesos que acaecieron después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York despertaron la conciencia dentro del sistema internacional contemporáneo, así como la necesidad de forjar espacios de gobernanza, con el fin de gestionar y minimizar los riesgos generados por grupos radicalizados a nivel mundial.

En este sentido es importante formar vínculos de cooperación a nivel internacional, en donde se construyan espacios de confianza, estableciendo convergencia de medios y modos. De esta forma se desarrollan escenarios de seguridad inteligente, en donde se diseñen soluciones a la medida y que reconozcan no solo los niveles centrales del planeamiento estatal, sino que lleguen hasta lo local. En este sentido, amenazas como el terrorismo, la protesta social violenta

y las migraciones ilegales podrán ser solucionadas de una manera sinérgica y asertiva por cada uno de los Estados.

En el futuro inmediato, habremos de considerar la necesidad de profundizar en el estudio de la cadena estratégica, así como el riesgo, el peligro y la amenaza, con el propósito dar un enfoque integral a la seguridad multidimensional, el cual será explicado en mayor detalle más adelante. Pero más allá de estudiar y entender dicha cadena, es importante tener en cuenta cuál es la posición que se debe tomar como decisores estratégicos y formuladores de políticas públicas en el área de la seguridad y defensa.

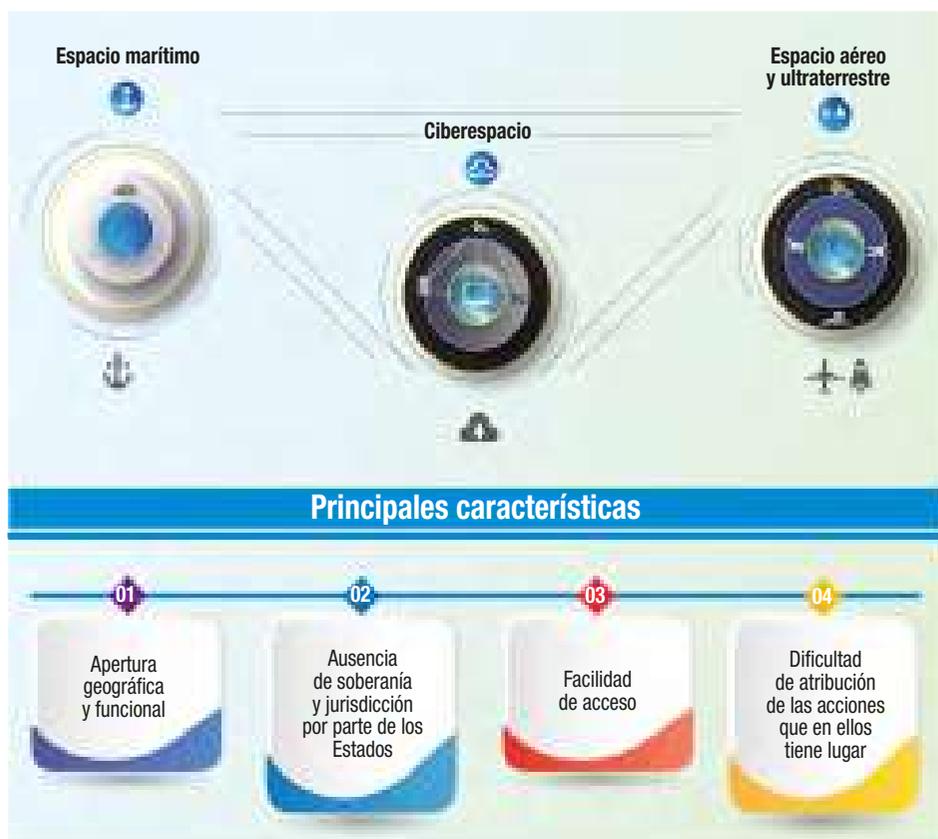
Los dominios comunes de seguridad y la percepción de los riesgos globales

La humanidad comparte dominios físicos y virtuales comunes, tales como el espacio marítimo, el espacio aéreo y ultraterrestre, y el ciberespacio, que es transversal a los anteriores, puesto que una de sus principales características, la ubicuidad, le permite manifestarse en ellos simultáneamente. Estos dominios comunican el mundo y permiten el flujo de personas, bienes, información, servicios e ideas. Son lugares que se encuentran abiertos para el beneficio de todos los Estados, sin ningún tipo de excepción al igual que de los individuos. Sus características principales son diferenciales debido a que no existen fronteras físicas; la soberanía y jurisdicción por parte de los Estados es prácticamente inexistente, por lo que la atribución de acciones delictivas es supremamente compleja y existe una débil o inexistente regulación que permita la gestión de conflictos (Presidencia del Gobierno de España, 2017). Es por esto que las amenazas a la seguridad nacional encuentran en los dominios comunes globales un espacio de maniobra propicio para concretar sus fines. La omnipresencia de la información y el acelerado ritmo de los cambios tecnológicos muestran que la evolución de las amenazas no reconoce el Estado de derecho; la información generalizada y las nuevas tecnologías permiten el desarrollo de nuevos instrumentos y técnicas que socavan la cohesión de los Estados. Frente a estas circunstancias, es necesario una adecuada gestión de dichos dominios, en los que reviste suma importancia la dimensión comunitaria, haciendo que la cooperación internacional y la asistencia mutua sean factores esenciales (gráfica 1).

Por otro lado, el 16.º Reporte de Riesgos Globales, publicado por el Foro Económico Mundial, nos muestra por sí solo que la evaluación de los riesgos y amenazas no son exclusivos de los Estados y que existen otras instancias que se preocupan de ellos (World Economic Forum, 2021). La visión del Foro Económico Mundial enmarca los riesgos en cinco categorías: económicas, ambientales, geopolíticas, sociales y tecnológicas. Estas recogen la percepción de más de 650

integrantes de las diversas comunidades de liderazgo que integran esta organización, en la que se incluye un análisis de las crecientes divisiones sociales, económicas e industriales, sus interconexiones y sus implicaciones en la capacidad de los Estados para resolver los principales riesgos globales, es decir, la cohesión social y la cooperación global. Por ejemplo, en la actualidad, el costo humano y económico del COVID-19 es bastante crítico debido a que amenaza con retrasar años de progreso en la lucha creciente para reducir la pobreza y la desigualdad, además que su contribución al mayor debilitamiento de la cohesión social y la cooperación mundial es marcadamente evidente. En orden de lograr el objetivo del presente capítulo y de evitar confusiones, es necesario precisar que el World Economic Forum no hace ningún tipo de distinción entre riesgo y amenaza, visto que emplea los términos como sinónimos. Aun así, en el primer numeral se resalta la distinción que se realiza entre riesgo, peligro y amenaza, los componentes de lo que se ha denominado la cadena estratégica.

Gráfica 1. Dominios comunes de seguridad



En la gráfica 2 y ante la pregunta “¿Cuándo pronostican los encuestados que los riesgos se convertirán en una amenaza crítica para el mundo?”, los riesgos se encuentran concebidos frente a un horizonte de tiempo que contempla el corto, mediano y largo plazo. En el horizonte temporal del corto plazo, los riesgos evidentes y actuales que se convertirán en una amenaza crítica para el mundo, debido a su eminencia y a su probabilidad de que ocurran en los próximos dos años, se incluyen las enfermedades infecciosas, la crisis de medios de vida y subsistencia, los eventos meteorológicos, las fallas de ciberseguridad, la desigualdad digital, el estancamiento económico prolongado, los ataques terroristas, la desilusión juvenil², la erosión de la cohesión social y los daños ambientales antrópicos. Es preciso señalar que de acuerdo con la categorización de los riesgos señalada, cuatro corresponden a la categoría social, dos a los ambientales, dos a los tecnológicos, uno a los económicos y el último es geopolítico, lo que muestra claramente la pérdida de vigencia de las amenazas tradicionales a la seguridad.

En el periodo de 3 a 5 años, denominado *de efecto domino o de rebote*, los riesgos económicos ocupan un lugar destacado, incluidos el estallido de las burbujas de activos, la inestabilidad de los precios, las crisis de las materias primas y las crisis de la deuda; seguidos de los riesgos geopolíticos, esto es, las fracturas de las relaciones interestatales, los conflictos interestatales y la geopolitización de los recursos³. Finalmente, se encuentran los riesgos tecnológicos, dentro de los que se destaca la destrucción de la infraestructura de información crítica, seguida por el fracaso de la ciberseguridad y de la gobernanza tecnológica.

En el horizonte de las amenazas existenciales enmarcadas entre los 5 y 10 años, dominan los riesgos geopolíticos, en los que se incluyen las armas de destrucción masiva, el colapso del Estado y el colapso del multilateralismo; en el marco ambiental, la pérdida de biodiversidad, las crisis de recursos naturales y el fracaso de la acción climática⁴ son la triada que caracterizará el periodo. Por el lado tecnológico, los efectos adversos de la tecnología, junto a los riesgos sociales tales como el colapso de la seguridad social y las reacciones contra la ciencia⁵, y finalmente desde el ámbito económico, se observa al colapso de la industria, como otras de las amenazas existenciales.

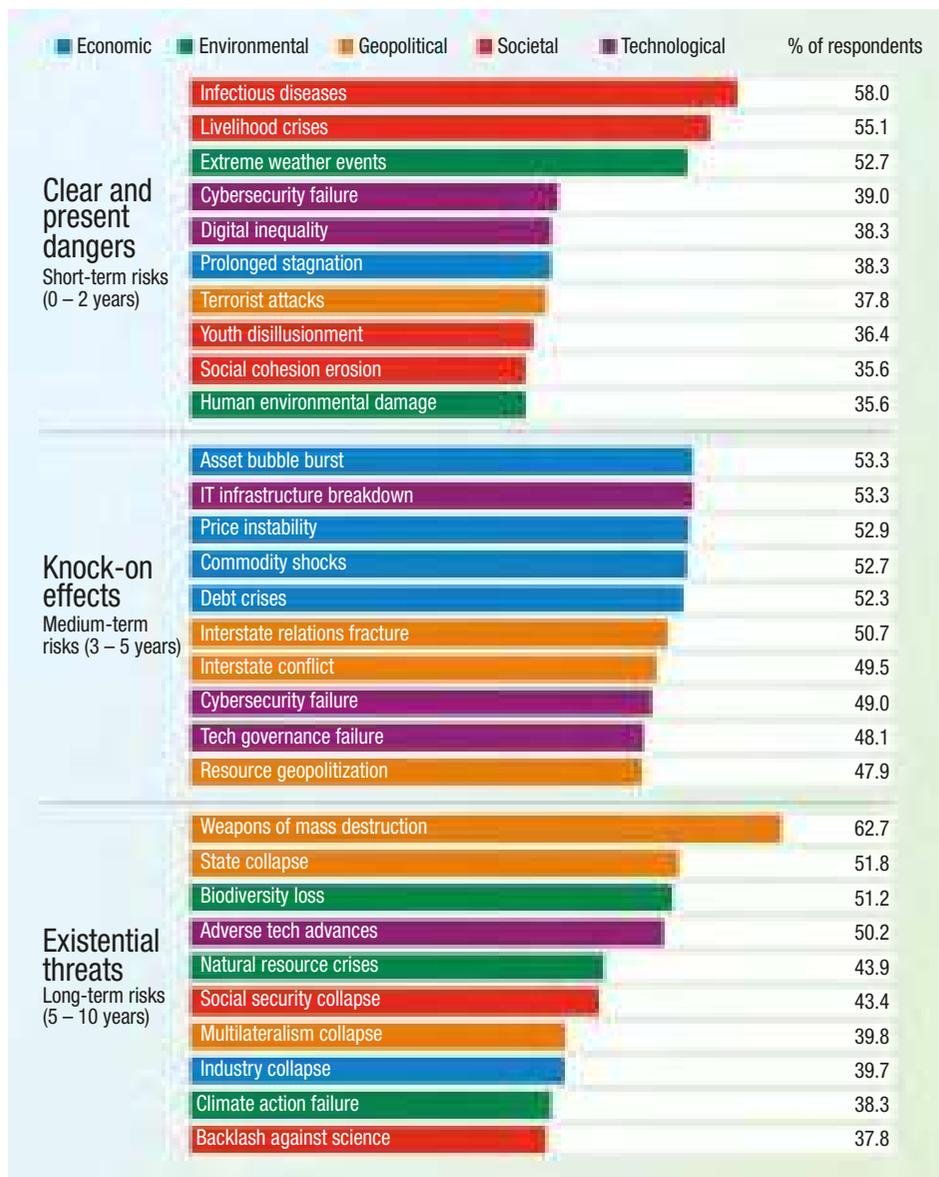
2 La desilusión juvenil consiste en “La desvinculación de los jóvenes y la falta de confianza en las estructuras económicas, políticas y sociales existentes a escala mundial, lo que repercute negativamente en la estabilidad social, el bienestar individual y la productividad económica” (World Economic Forum, 2021, p. 88).

3 La geopolitización de los recursos consiste en la “Concentración, explotación y/o restricción de la movilidad por parte de un Estado, de bienes, conocimientos, servicios o tecnología críticos para el desarrollo humano con la intención de obtener una ventaja geopolítica” (World Economic Forum, 2021, p. 88).

4 El fracaso de la acción climática hace referencia a que “Los gobiernos y las empresas no aplican, promulgan o invierten en medidas eficaces de adaptación y mitigación del cambio climático, preservan los ecosistemas, protegen a la población y realizan la transición a una economía neutra en carbono” (World Economic Forum, 2021, p. 87).

5 Son las “Consecuencias negativas, intencionadas o no, de los avances tecnológicos sobre las personas, las empresas, los ecosistemas y/o las economías: inteligencia artificial, interfaces cerebro-ordenador, biotecnología, geoingeniería, computación cuántica, etc.” (World Economic Forum, 2021, p. 89).

Gráfica 2. Global Risks Horizon

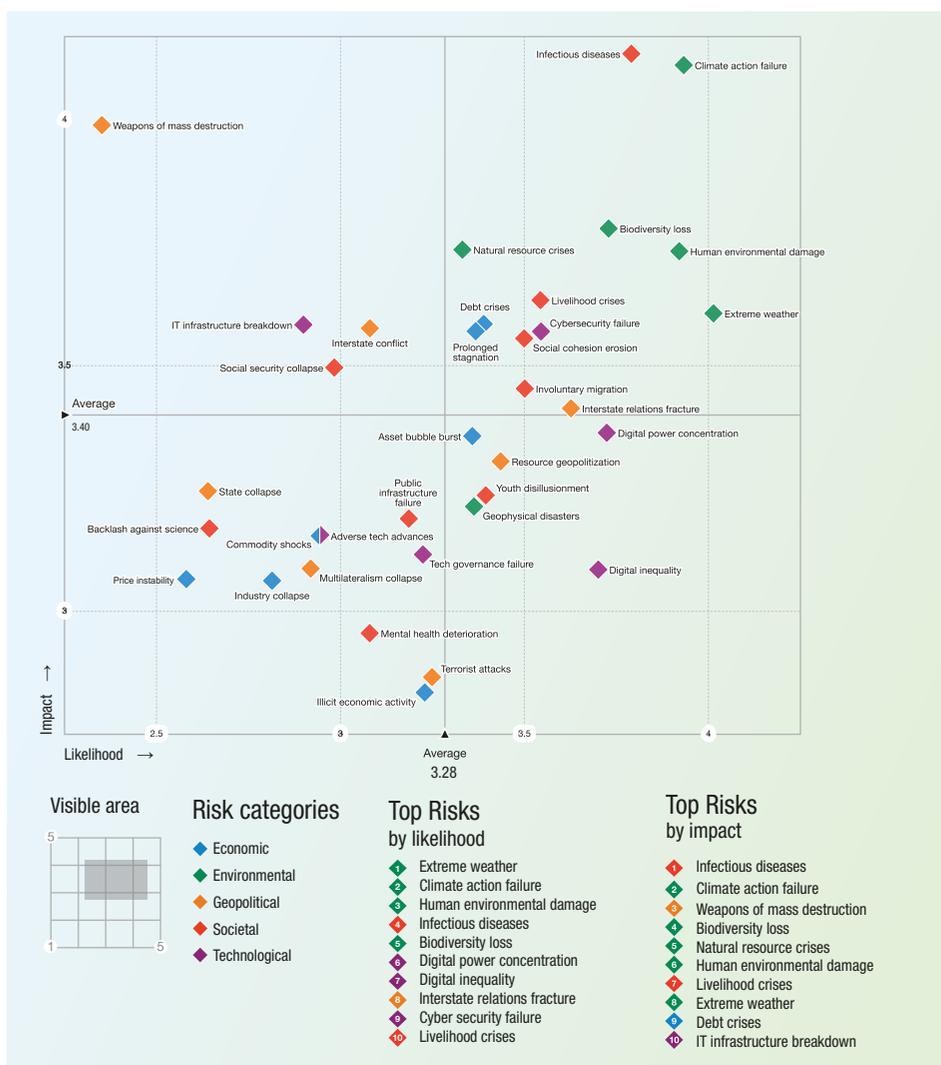


Fuente: World Economic Forum (2021, p. 11).

En la gráfica 3 y referente a la pregunta “¿Cómo perciben los encuestados el impacto y la probabilidad de los riesgos globales?”, encontramos que entre los riesgos de mayor probabilidad para los próximos diez años se encuentran el clima extremo, el fracaso de la acción climática y los daños ambientales antrópicos; así como las enfermedades infecciosas, la pérdida de la biodiversidad, la

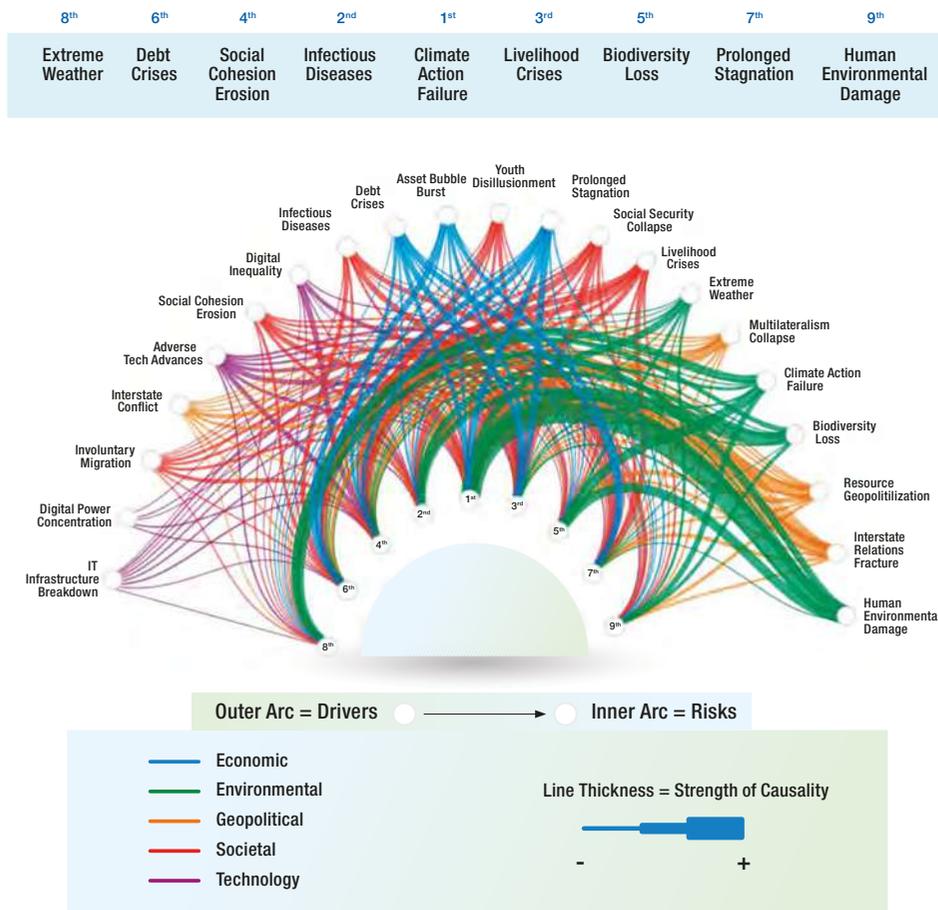
concentración de poder digital, la desigualdad digital, la fractura de las relaciones interestatales, el fracaso de la ciberseguridad y la crisis de medios de vida y subsistencia. Entre los riesgos de mayor impacto de la próxima década están las enfermedades infecciosas, que se encuentran en el primer lugar, seguido por el fracaso de la acción climática, así como las armas de destrucción masiva, la pérdida de la biodiversidad, la crisis de recursos naturales, la crisis de medios de vida y subsistencia, el clima extremo, la crisis de deuda y la destrucción de la infraestructura de información crítica.

Gráfica 3. Global Risks Landscape



Fuente: World Economic Forum (2021, p. 12).

Gráfica 4. Global Risks Network



Fuente: World Economic Forum (2021, p. 13).

Por otro lado y frente la pregunta “¿Qué impulsa los riesgos globales?”, los encuestados clasificaron los riesgos más preocupantes a nivel mundial y sus impulsores. Los drivers o impulsores es un nuevo concepto que se desarrollará más adelante con mayor precisión y que es necesario destacar, debido a que su valoración ha tomado mucha importancia recientemente, porque evidencia la contribución de estos sobre los riesgos y amenazas, multiplicando o impulsando su capacidad de impacto. En la gráfica 4 se aprecia la selección por parte de los encuestados de nueve riesgos globales: el fracaso de la acción climática, las enfermedades infecciosas, la crisis de medios de vida y subsistencia, la erosión de la cohesión social y la pérdida de la biodiversidad, así como también la crisis de la deuda, el estancamiento económico prolongado, el clima extremo y los daños ambientales antrópicos. Igualmente se puede observar que estos nueve riesgos son impulsores entre sí, es decir que su interacción los impacta en diferente

medida haciéndolos más peligrosos. De la misma manera, se puede observar que existen once riesgos o factores diversos que contribuyen a multiplicar la fuerza de la casualidad de los riesgos.

En consecuencia, la percepción de los riesgos de los encuestados del Foro Económico Mundial muestra que en el corto plazo tienen prevalencia los riesgos sociales, ambientales y tecnológicos. En el mediano, los riesgos económicos son los que marcan las principales preocupaciones de la humanidad, seguidos por los tecnológicos y, en última instancia, los geopolíticos. En el largo plazo toman vigencia las amenazas existenciales representadas en los riesgos geopolíticos, que son los que mayor injerencia tienen en los asuntos militares y especialmente las temáticas de seguridad del Estado relacionadas con la soberanía y la integridad territorial, entre otras. De esta manera, la evidencia muestra que las inquietudes de la humanidad frente a los riesgos, los peligros y las amenazas que plantea el mundo globalizado son totalmente diferentes y están centradas en las preocupaciones de la cotidianidad de los seres humanos y no en las necesidades del Estado, como sucedía durante la Guerra Fría.

Los multiplicadores de los riesgos y de las amenazas

Parte esencial de los estrategias es el de identificar los agentes hostiles; esto conlleva desarrollar una función básica mediante la valoración racional en la apreciación de un conjunto de amenazas a las que un país puede verse enfrentado. En este marco, la evaluación de los multiplicadores de los riesgos y amenazas es una herramienta que coadyuva al ejercicio del planeamiento estratégico. La situación de Colombia es particular, en razón a los diversos generadores de violencia que agreden a la sociedad de manera recurrente. Su dimensión comprende desde grupos subversivos hasta grupos armados organizados (GAO) y grupos de delincuencia organizada (GDA), que buscan lucrarse del negocio de las drogas ilícitas, de la minería criminal y de su asociación con el crimen organizado transnacional. Estas condiciones conllevan en muchas oportunidades la securitización⁶ de estos temas como una práctica política que, aunque no en todas las ocasiones⁷, corresponde a la necesidad de enfrentar este tipo de circunstancias. Es muy común,

6 Barry Buzan explica la securitización de la siguiente forma: "El marco escolar de Copenhague se inclina por los amplidores en términos de mantener la agenda de seguridad abierta a muchos tipos diferentes de amenazas. [...] Se toma en serio las quejas de los tradicionalistas sobre la incoherencia intelectual, pero no está de acuerdo en que la retirada a un núcleo militar sea la única, o la mejor, forma de abordarla. Busca la coherencia no confinando la seguridad al sector militar, sino explorando la lógica de la seguridad misma, para descubrir qué diferencia la seguridad y el proceso de titulación de lo meramente político. [...] La necesidad es construir una conceptualización de la seguridad que signifique algo mucho más específico que cualquier amenaza o problema" (Verdes y Montenegro, 2025, p. 115).

7 En la práctica, la mayoría de las veces obedecen a intereses particulares (Tickner, 2015).

igualmente, que temas como la extrema pobreza, las migraciones ilegales, las enfermedades infecciosas y la deforestación, por citar algunos ejemplos, sean titulizadas⁸ dentro de esta práctica política (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2019a). Es por esto la importancia como lo sugiere Tickner, “que en el estudio de la seguridad es fundamental evaluar las percepciones que tienen distintos estados y otros actores sociales, y la forma como estas inciden en la decisión de nombrar a ‘x’ o ‘y’ como una amenaza” (2015, p. 32).

En la práctica de la gestión estratégica de las amenazas, Colombia tiene un largo camino por recorrer con respecto a los mecanismos y, especialmente, las decisiones políticas que se determinen para caracterizar los riesgos, peligros y amenazas; particularmente con aquellas que nada tienen que ver con aspectos esencialmente militares o policiales. No obstante y a pesar de la securitización de algunos factores, como se ha señalado, se han realizado esfuerzos por establecer las necesidades de las realidades colombianas. Es por esto que en 2016 se elaboró un trabajo interdisciplinario con la participación de diversas instituciones del Estado colombiano, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en el que se establecieron los factores de inestabilidad categorizándolos en tres dimensiones: el factor armado, que incluía grupos armados organizados (GAO), el grupo armado Ejército de Liberación Nacional (ELN), los grupos delincuenciales organizados (GDO), los delitos transnacionales, los atentados terroristas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, y la afectación a la fase de reincorporación. Desde el ámbito económico, el narcotráfico, la explotación ilícita de yacimientos mineros, la extorsión, el secuestro y el contrabando. Finalmente, y desde el ámbito social, las manifestaciones violentas y los disturbios, la migración irregular y el tráfico de migrantes, la interferencia a la restitución de tierras y la afectación de líderes sociales, así como también la afectación de recursos naturales y medio ambiente, la carencia de infraestructura vial básica, la corrupción, los indicadores sociales críticos y las debilidades del sistema de justicia (Giraldo Bonilla y Cabrera Ortiz, 2020).

Existen muchas controversias académicas en torno a las amenazas, puesto que es un componente determinante del concepto de seguridad, el que a su vez se considera esencialmente controvertido. De los diversos enfoques teóricos y

8 “El principal argumento de la teoría de la titulización es que en las relaciones internacionales un problema se convierte en un problema de seguridad no porque algo constituya una amenaza objetiva para el Estado (u otro objeto de referencia), sino más bien porque un actor ha definido algo como una amenaza existencial para la supervivencia de algún objeto. Por lo tanto, la seguridad es una práctica autorreferencial: un problema se convierte en un problema de seguridad solo al ser etiquetado como uno. Sin embargo, el hecho de que la seguridad sea una construcción social e intersubjetiva no significa que todo pueda titulizarse fácilmente. Para titular con éxito un problema, un actor titulizador tiene que realizar un movimiento titulizador (presentar algo como una amenaza existencial a un objeto de referencia) que tiene que ser aceptado por un público objetivo. Solo obteniendo la aceptación de la audiencia, el tema se puede mover por encima de la esfera de la política normal, permitiendo a las élites romper los procedimientos y reglas normales e implementar medidas de emergencia” (Diskaya, 2013).

escuelas dentro del movimiento antitradicionalista, la Escuela de Copenhague y la Escuela de Aberystwyth de Estudios de Seguridad son las más destacadas e influyentes. La Escuela de Copenhague es el medio de comunicación de los enfoques tradicionales y críticos de la seguridad, mientras que la Escuela de Aberystwyth es la crítica más sostenida, coherente y radical de los estudios de seguridad tradicionales. Sin embargo, como lo enuncia Diskaya (2013), ambas escuelas son parte del movimiento pospositivista en relaciones internacionales que ganó impulso después del final de la Guerra Fría. En este contexto, descifrar la delgada línea que diferencia una amenaza o un impulsor (*driver*) de estas no es una tarea sencilla de emprender por causa de que una diversa gama de amenazas, que pueden ser impulsoras de sí mismas como lo evidencia la gráfica 4 del Foro Económico Mundial. Empero, en el proceso de crecimiento de la cultura estratégica de la sociedad colombiana y de los desarrollos que se sigan alcanzando en esta materia producto de la investigación, se facilitará establecer estas diferenciaciones más adelante; por ahora es oportuno definirlo como punto de partida, lo que significa identificar los potenciadores del riesgo y realizar una breve descripción de los que podrían existir para Colombia, empleando para ello como base los conceptos que han venido adelantando académicos españoles en la profundización del pensamiento estratégico de su país.

La definición señalada por De la Corte Ibáñez & Blanco (2014) nace del proceso de la revisión que hacen de la estrategia de seguridad nacional de España de 2011 y 2013, en un ambiente mundial caracterizado por la globalización, las migraciones y los desarrollos tecnológicos, que como consecuencia y de manera contradictoria generan percepciones de inseguridad en la vida de los seres humanos: “cualquier condición o tendencia social de índole transnacional o global cuya presencia o intervención aumente el riesgo de materialización de posibles amenazas a la seguridad, incrementa su alcance o acelere y agrave sus impactos” (p. 57). En otras palabras, De la Corte Ibáñez & Blanco señalan que:

Por tanto, aunque no quepa asegurar que los potenciadores actúen como causas necesarias y suficientes de las amenazas con las que conectan, sí cabe atribuirles la condición alternativa de impulsores (*drivers*) que contribuyan a generar su aparición o de multiplicadores que amplifiquen o propaguen los efectos de alguna amenaza preexistente (p. 57).

En la gráfica 5 se expresa dicha definición, haciendo comprensible la incidencia que tiene el entorno global desde el que se originan los potenciadores y su acción, ya sea como impulsores (*drivers*) —que contribuyen a generar su aparición— o como multiplicadores —que amplifican o propagan los efectos de alguna amenaza preexistente— de los riesgos y amenazas que finalmente afectan la gestión estratégica de la seguridad nacional.

Gráfica 5. Potenciadores del riesgo y sus relaciones



Fuente: Elaboración propia con datos De la Corte Ibáñez & Blanco (2014, p. 56).

Sería motivo de un capítulo completo referirse a una taxonomía multidimensional de los potenciadores de los riesgos y amenazas. Aun así, es imperativo mencionar que en los diferentes análisis y estudios prospectivos que se vienen promoviendo en el Curso de Altos Estudios Militares y en el Curso Integral de Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra se han encontrado ciertas similitudes en la propuesta ofrecida por los citados autores, en la que establecen cinco dimensiones en la clasificación de estos fenómenos, a saber: política e institucional, económica, sociocultural, geográfica y ambiental, y tecnológica. Igualmente, dentro de cada una de estas dimensiones y en color azul se encuentran reflejados el abanico de potenciadores considerado por los autores (gráfica 6).

Por considerarlo inherente a la propuesta española, es pertinente incorporar los impulsores (*drivers*) identificados en la gráfica 4 del Foro Económico Mundial, distinguiéndolos con el color rojo, por cuanto los riesgos allí señalados encuentran cada vez más vigencia frente a las realidades y percepciones en torno a las preocupaciones de la seguridad de los habitantes del planeta. Del mismo modo y por ser un riesgo específico del acontecer nacional colombiano, se incluyó el empleo de la violencia colectiva (color negro), en virtud de su instrumentalización por parte de algunos grupos de población con ideologías extremistas, que han causado inseguridad e incitación a los ciudadanos al uso indiscriminado de la violencia

para lograr sus fines políticos y sociales. Además, se ha indicado la decadencia de la democracia liberal debido a su falta de representatividad y de respuestas a las necesidades de la sociedad, así como también a la persistencia del enfoque de los problemas de justicia social derivado de la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt (gráfica 6). Como la mayoría de los riesgos referenciados en esta matriz son conocidos, al menos en términos generales, se precisará exclusivamente el concepto de los entornos anómicos, que muy poco ha sido atendido en el escenario académico nacional, pero se considera debe ser profundizado dado que su presencia es recurrente pero inadvertida en la situación social colombiana.

Gráfica 6. Potenciadores de riesgos y sus dimensiones

| Política e institucional | Economía | Geográfica y ambiental | Sociocultural | Tecnología |
|---|------------------------------------|---|---|--|
| Multipolaridad y orden frente al desorden mundial | Interdependencia económica | Factor frontera | Cambios y desequilibrios demográficos | Tecnologías para la seguridad y la defensa |
| Limitaciones y competencias al poder estatal | Pobreza y exclusión | Geopolitización de los recursos naturales | Tensiones étnicas y religiosas | Tecnologías de la información |
| Frágilidad estatal y agujeros de soberanía | Desigualdad | Daños ambientales antrópicos | Ideologías extremistas y antidemocráticas | Robótica y vehículos no tripulados o autónomos |
| Corrupción | Desempleo | Clima extremo | Entornos anómicos | Nanotecnologías |
| Fracaso del multilateralismo | Crisis de deuda | Fracaso de la acción climática | Erosión de la cohesión social | Fracaso de la ciberseguridad |
| Decadencia de la democracia liberal | Estancamiento económico prolongado | Pérdida de la biodiversidad | Enfermedades infecciosas | Concentración del poder digital |
| | | | Crisis de medios de vida y subsistencia | Desigualdad digital |
| | | | Empleo de la violencia colectiva | |

La Real Academia Española, define la anomia como “ausencia de ley”; desde la óptica psicológica y social como el “conjunto de situaciones que derivan de la carencia de normas sociales o de su degradación” (Real Academia Española, s. f.). La base para hacerla comprensible remite al desbalance entre las aspiraciones de logro y el posicionamiento legítimo y apetecido en el contexto de una sociedad que brinda oportunidades (escasas o inexistentes en muchas ocasiones) a todos sus integrantes para satisfacer sus expectativas, en el marco del respeto y la no violación de las normas y estándares morales preestablecidos (De la Corte Ibáñez y Blanco, 2014). Normalmente, en donde este desbalance se hace más evidente se convierte en sectores o zonas cuya concentración de un mayor número de conductas antisociales es más frecuente o posible.

Los entornos anómicos están relacionados con otros potenciadores indicados anteriormente, tales como la desigualdad, el desempleo, la pobreza y la exclusión; no obstante, existen otros elementos tales como los cambios demográficos, estructurales y culturales, y la ausencia de controles sociales formales e informales, que al intervenir o confluir inducen o facilitan los ambientes anómicos. La propagación de la criminalidad se acrecienta en las atmósferas anómicas y este fenómeno no debe ser visto exclusivamente desde la individualidad, dado que en la medida que estos comportamientos delictivos demuestren efectividad y se constate que sus resultados resuelven reconocimiento social y carencias económicas, se puede convertir en la motivación que fomente la reproducción de estas conductas delictivas y de esta manera crear subculturas tales como las pandillas juveniles, las mafias, los grupos armados organizados o los grupos de delincuencia organizada (De la Corte Ibáñez & Blanco, 2014). Por último, es preciso señalar que las situaciones anómicas también favorecen la gestación de vecindarios propicios para la penetración de elementos extremistas, de radicalización violenta, y el fortalecimiento de comunidades que desconocen la ley. En consecuencia, los multiplicadores de los riesgos y amenazas son elementos fundamentales para evaluar los fenómenos de inseguridad, y su análisis contribuye al fortalecimiento de la gestión estratégica de la amenaza permitiendo de esta forma una formulación holística e integral de la estrategia de seguridad nacional.

La estrategia de seguridad y el modelo de seguridad multidimensional de Colombia

La mirada de la seguridad nacional desde una óptica diferente a la visión exclusiva del Estado se ha logrado, pues es un hecho que ha venido tomando mayor iniciativa y se ha ido arraigando en el pensamiento de la actual sociedad y los gobernantes por múltiples factores. Uno de ellos, como se describió en los apartes anteriores, tiene que ver con los riesgos, peligros y amenazas que componen la cadena estratégica. Estos han variado tanto desde la realidad pragmática, así

como también debido al fenómeno de la percepción de los ciudadanos en relación con los problemas de seguridad que les aquejan y que hacen parte de la cotidianidad, por lo que no es recurrente que en la actualidad la sociedad contemple las amenazas tradicionales como una prioridad. Sin embargo, esto no quiere decir que este tipo de amenazas hayan desaparecido, sino que su prevalencia ha sido reemplazada por la necesidad de encontrar nuevos modelos que logren gestionar la incertidumbre y permita alcanzar la tranquilidad y el bienestar, frente a estos nuevos fenómenos de inseguridad.

Es preciso señalar que la génesis del pensamiento estratégico en el ámbito de la seguridad surge a partir de la ley de Goldwater-Nichols de 1996. En ella y según lo sugiere Morales (2017), se estableció un mandato en el que se obligaba al presidente del país a remitir un informe anual al Congreso. Este sistema reformado propuesto en esta ley le dio a la nación norteamericana unas capacidades sin precedentes en cuanto al adiestramiento, equipamiento y despliegue de sus fuerzas militares. Su éxito ha sido tal, que algunos de sus modelos han sido empleados en los últimos años en el Proyecto de Reforma de la Seguridad Nacional de los Estados Unidos (Locher III, 2008). Este ejemplo estimula la necesidad de fomentar una cultura y pensamiento estratégico en la sociedad, que facilite guiar los destinos de la nación a encontrar un camino que concite la voluntad de los colombianos a través de una identidad común, para alcanzar los intereses nacionales compartidos.

El pensamiento estratégico identifica y advierte el peligro de no formular una estrategia de seguridad. Aunque es claro que ella no podrá neutralizar todos los problemas, puesto que su principal finalidad consiste en generar alternativas e iniciativas frente a los mismos y contribuye a no caer en las urgencias. Es por esto que, en el ámbito de la seguridad nacional y frente a la interdependencia y transversalidad de las nuevas amenazas, el pensamiento estratégico intuitivamente debe hacer partícipe —tanto en el desarrollo como en la implementación de la estrategia de seguridad nacional— a los actores necesarios que comprenden además del Estado, el sector privado y la sociedad civil, debido a que su participación legítima y coadyuva a la aceptación de la estrategia por parte de la ciudadanía (Morales, 2017).

En este orden de ideas, el modelo de seguridad multidimensional propuesto por la Escuela Superior de Guerra está integrado por cuatro vectores: la defensa nacional, la seguridad democrática, la seguridad humana y la seguridad cooperativa. Su contexto está explicado ampliamente en el artículo “Los intereses nacionales de Colombia y su protección. El desafío para una estrategia de seguridad nacional” (Giraldo Bonilla y Cabrera Ortiz, 2020, p. 79). El modelo que contempla las amenazas a la seguridad de Colombia se fundamenta en la relación existente entre la seguridad, la defensa, el desarrollo y su proceso de autorreferenciación. En esta relación es importante precisar que la seguridad y la defensa

son bienes públicos puros; es decir, son bienes no exclusivos y no rivales⁹. Por lo tanto, en este marco y describiendo los componentes enunciados, se señala que la seguridad se entiende como el conjunto de actividades encaminadas a preservar y mantener el orden institucional y jurídico del país, garantizando la soberanía de modo que se asegure la libertad de acción de la nación, tanto en el ámbito interno y externo, para concretar sus objetivos nacionales, en virtud de las normas constitucionales, las leyes de la república y a la aplicación de las normas del derecho Internacional según el caso (Giraldo Bonilla y Cabrera Ortiz, 2020).

Desde el anterior concepto, podemos señalar que la seguridad nacional es materia exclusiva del nivel político, teniendo en cuenta que comprende cuatro dimensiones tutelares: la seguridad interior como primera dimensión, a la que le corresponde el mantenimiento del orden interno y de la tranquilidad pública del país; seguidamente, la dimensión económica, estableciendo las condiciones básicas de desarrollo para todos los sectores productivos de la nación; la tercera, la social, fomentando la igualdad de oportunidades y el acceso equitativo a los beneficios del desarrollo; y, la cuarta, la seguridad externa, por cuanto garantiza la independencia nacional, la soberanía del Estado y la integridad del territorio —normalmente esta dimensión se gestiona por intermedio de las funciones de la diplomacia y de la defensa—. Entendida la seguridad nacional como una condición por alcanzar que permite salvaguardar los intereses nacionales reduciendo las vulnerabilidades, el nivel de seguridad del país dependerá de las acciones que, se concretan en dos ámbitos: el del desarrollo nacional y el de la defensa nacional, coordinados y sincronizados por el presidente como conductor político de la nación (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 1996).

Ahora bien, la defensa nacional es un ámbito que requiere ser estudiado no simplemente como las acciones que existen para defender un bien que se posee o mantener la libertad de acción para alcanzarlo. La defensa nacional es un bien puro no exclusivo y no rival, que debe ser provisto por el Estado y que comprende diversos panoramas de interpretación. El primero de ellos la observa como una función, al integrar un conjunto de actividades cuyo propósito es salvaguardar un determinado bien; es así como explica el quehacer de la defensa. Como organización se refiere a la infraestructura de talento humano y recursos materiales que llevan a efecto la defensa; es decir, explica el cómo se conforma

9 "No exclusivo" corresponde a que no se puede excluir a nadie de consumirlo, vía, por ejemplo, un cobro o un impuesto; "no rival" corresponde a que el hecho que una persona lo consuma no implica que otros tengan que dejar de consumirlo y no lo puedan consumir más. Un bien "exclusivo y no rival" puede ser, por ejemplo, la televisión por cable: el hecho que yo la consuma no implica que mi vecino no la pueda consumir (no rival), pero para consumirla tengo que pagar la mensualidad (exclusivo). Un bien "rival y no-exclusivo" puede ser un parque público: yo puedo ingresar al parque (Simón Bolívar) de manera gratuita (no-exclusivo), pero en el parque físicamente no caben 8 millones de personas (rival). Un bien "no rival y no exclusivo" tiende a ser la seguridad y la defensa: el Estado debe proteger y garantizar la seguridad de toda la población, sin importar si las personas pagan o no pagan impuestos, sin importar si somos 10 o 50 millones; así está establecido en la Constitución.

el sistema de defensa. En cuanto a conjunto normativo, se refiere a las leyes, políticas y reglamentos que señalan el camino para hacer congruente y eficiente los efectos de la defensa; en otras palabras, explica la manera en que se concreta la defensa. Por último, como desafío económico, trata resolver la relación entre las ingentes necesidades y la precariedad de los recursos; dicho de otra manera, explica la cantidad a invertir (Red de Seguridad y Defensa de América Latina [Resdal], 2017). La defensa nacional, desde el ámbito externo, le otorga al Estado la seguridad necesaria para alcanzar el logro de los objetivos nacionales libre de interferencias. Sin embargo, es necesario hacer énfasis en que existen otras misiones no tradicionales de las Fuerzas Militares en las que pueden ser empleadas, como, por ejemplo, atender desastres naturales, misiones de desarrollo y cuidados y preservación del medio ambiente, así como también, y como es el caso de Colombia, tareas para combatir organizaciones delincuenciales que exceden la capacidad de la Policía Nacional (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2019a). En cuanto a la interacción de la defensa con la seguridad y a pesar de ser conceptos completamente diferentes —el primero es propio del nivel político-estratégico y el segundo lo es del político—, están cercanamente ligados por su relación de causa a efecto. La defensa es una de las principales causas de la seguridad, que no genera por sí sola esta condición, toda vez que también requiere del desarrollo nacional. La función de la defensa tiene como objetivo principal neutralizar los riesgos, peligros y amenazas externas contra los intereses nacionales, mientras el desarrollo nacional aporta los componentes de estabilidad y orden interno, necesarios para la seguridad además de los recursos económicos.

Desde otra perspectiva, el desarrollo nacional es el tercer elemento que se autorreferencia con la seguridad y defensa. En este sentido, el desarrollo nacional es un concepto que va más allá del simple desarrollo económico. Su finalidad —en busca de la condición de la seguridad— comprende el desarrollo social, institucional y cultural. En cuanto al desarrollo económico, su rol es fundamental para satisfacer cualquier necesidad de seguridad —del orden externo o interno—. Se trata de algo más que ofrecer financiamiento, puesto que es necesario crear los estímulos para que los habitantes orienten sus esfuerzos industriales, científicos o tecnológicos, así como también el de establecer normas claras para la inversión extranjera, de manera que estas dos opciones confluyan en alcanzar los intereses del país (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 1996).

En el enfoque del desarrollo social, que parte de la satisfacción de necesidades básicas de la población tales como: la salud, la educación, el trabajo, la vivienda y la justicia, el interés de la seguridad descansa en el acceso a las oportunidades de todas las clases sociales, a través de la igualdad, la equidad y el emprendimiento, a los réditos del desarrollo. En el plano del desarrollo institucional, el cumplimiento de los preceptos de la democracia y las acciones recurrentes

buscan la prevalencia de la ley y el acatamiento de las normas, incorporando las que regulan la evolución del sistema político. Igualmente, la estabilidad política y el compromiso ciudadano con las instituciones que los gobiernan son factores que producen un impacto decisivo en la seguridad interior. Aislar los riesgos, peligros o amenazas que se asocian a la delincuencia, el narcotráfico, la subversión u otros fenómenos que afectan el orden interior también constituye un potenciador esencial en materia de seguridad interior y son objeto de preocupación y responsabilidad, desde la perspectiva del desarrollo institucional. El cumplimiento meridiano de estos acuerdos fortalece la proyección de la imagen de un país estable, responsable y respetuoso de sus compromisos, lo que a su vez favorece el logro de alianzas y apoyos que finalmente facilitan la gestión estratégica de amenazas provenientes del ámbito externo. Por último, el desarrollo cultural incide en la seguridad, puesto que por su intermedio se fortalecen la identidad nacional basada en una historia, sus principios y tradiciones compartidas, que a su vez congrega voluntades para lograr unos intereses comunes, conservando y profundizando la cohesión nacional (Escuela Superior de Guerra de Colombia, 2019).

En síntesis, la conquista del bienestar general de la nación se concreta mediante el alcance de los objetivos nacionales. Es por esto que el Gobierno nacional, por intermedio de su plan de desarrollo, aboga por el empleo equilibrado y racional tanto del talento humano como de los recursos de la nación, de manera que se traduzca en el incremento de los niveles de vida de sus ciudadanos que incluye desde elementos materiales, así como también culturales y morales. El desarrollo y la seguridad, por tanto, son pilares fundamentales del bienestar social y entre ellos existe un profundo grado de interdependencia (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 1996).

Gráfica 7. Ecuación de la seguridad y el modelo de la seguridad multidimensional de Colombia



Fuente: Elaboración propia con datos de Resdal (2017).

En el esquema de la gráfica 7 se encuentran los tres elementos descritos anteriormente: desarrollo, defensa y seguridad. El significado fundamental de esta ecuación es que la suma y flecha indican una relación de complementariedad y dependencia mutua; en otras palabras, la interdependencia de estos tres elementos es requisito *sine qua non* para que exista la seguridad (Resdal, 2017). En cuanto a la seguridad interna, se puede observar que para facultar las condiciones del desarrollo nacional es preciso del diseño de las políticas de seguridad pública¹⁰, al igual que la de seguridad y convivencia ciudadana¹¹, en la medida en que son las que aseguran la estabilidad interior. Igualmente encontramos dos componentes del modelo de seguridad multidimensional propuesto, “la seguridad democrática y la seguridad humana que constituyen los vectores que dan fuerza al desarrollo nacional, entendido en un ámbito extenso, y su esencia se centra en el ser humano” (Giraldo Bonilla y Cabrera Ortiz, 2020, p. 99). Los anteriores factores de gestión en el ámbito de seguridad interno, sin duda, son esenciales para generar las condiciones de protección y lograr el avance del desarrollo sin ningún tipo de interferencias.

Por otra parte, y con el objeto de alcanzar la seguridad externa, las herramientas se fundamentan en la defensa nacional¹² y la seguridad cooperativa.

La defensa nacional como derecho soberano, permite a Colombia identificar sus prioridades nacionales de seguridad para proteger los intereses nacionales vitales, al igual que otro tipo de ellos, y garantiza la libertad de disponer los instrumentos para la defensa dentro del respeto al derecho internacional y los principios rectores de la ONU y la OEA (Giraldo Bonilla y Cabrera Ortiz, 2020, p. 98).

A su vez y como se había comentado, la función de la defensa nacional puede intervenir en la contribución a la seguridad interna, en el evento que se desborden las capacidades de la Policía Nacional para mantener la estabilidad en el interior del país. En complemento al efecto de la defensa nacional, la seguridad cooperativa es un vector determinante en el modelo de la seguridad multidimensional, al

10 Se entiende la seguridad pública como las actividades de prevención, detección y neutralización frente a amenazas del crimen organizado y delitos nacionales, transnacionales e internacionales que atenten contra las condiciones de bienestar del ciudadano, la prosperidad de las comunidades, la infraestructura y servicios asociados al Estado, incluyendo los recursos naturales (Ejército Nacional de Colombia, 2018).

11 La seguridad ciudadana son las actividades de prevención, inteligencia, investigación criminal y control de delitos y comportamientos contrarios a la convivencia encaminadas a garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, la protección del ambiente y la salud pública, para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2019b, p. 17).

12 La defensa como organización actúa no solo en o durante un conflicto, sino que permanentemente, construyendo la paz por medio de la participación militar en el diseño de escenarios prospectivos favorables al interés nacional y a través de la disuasión, de su contribución al desarrollo, de su participación en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, etc. Es un hecho que un mundo crecientemente orientado a la globalización y la voluntad política de favorecer procesos de integración, imponen a la defensa y, particularmente, a las Fuerzas Militares mayores y más complejas funciones, además de las tradicionales. Por todo lo anterior, la defensa demanda un decidido compromiso de la ciudadanía y un accionar estatal integrado, tanto en la guerra como en la paz.

jugar un rol prioritario para la seguridad externa. De acuerdo con lo señalado por Giraldo Bonilla y Cabrera Ortiz (2020), ningún Estado —por poderoso que parezca— tiene las posibilidades de enfrentar las múltiples amenazas contra la seguridad tanto humana como de los estados, como se ha visto en los últimos años.

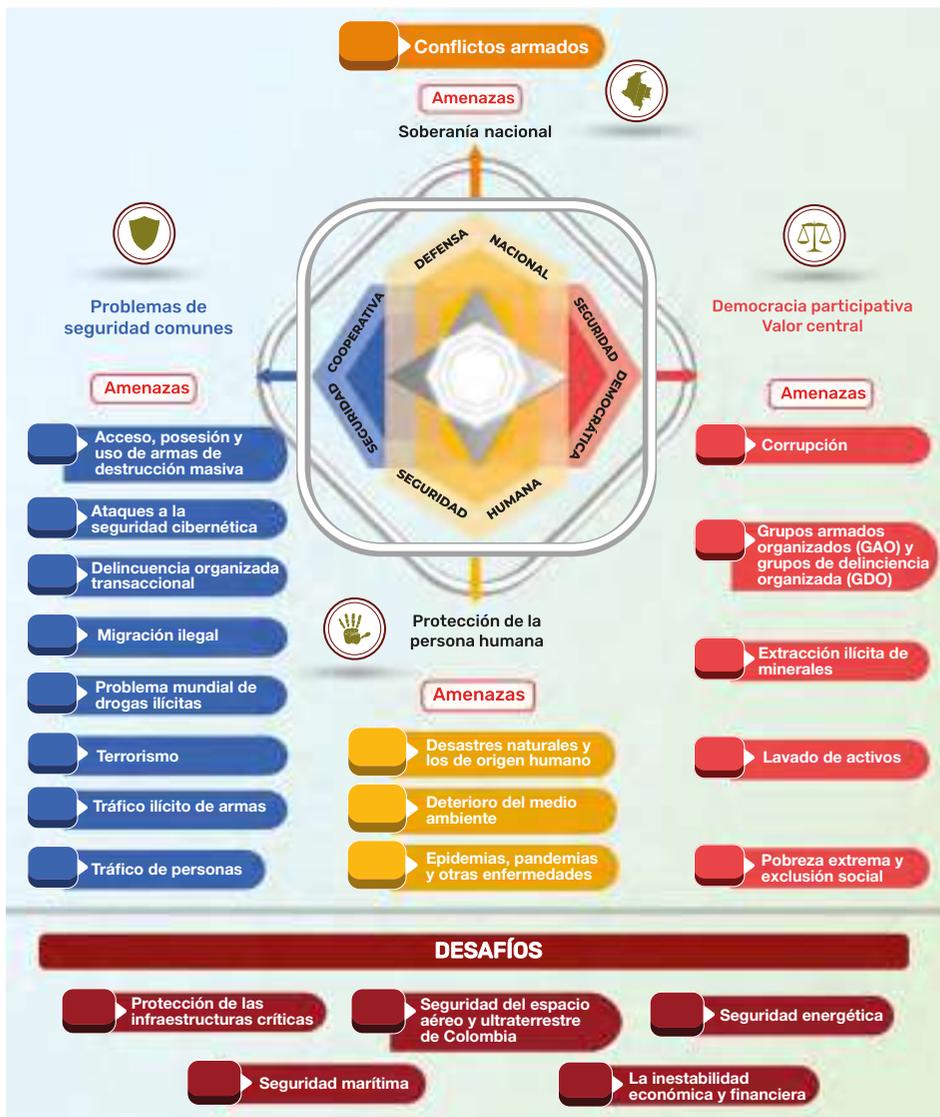
Frente a estas necesidades es necesaria la prevención, enfrentar problemas comunes, el manejo de las discrepancias entre los intereses de los Estados para evitar que los conflictos escalen (Walzer, 2004), la interrelación de los actores estatales y no estatales responsables de la garantía de la seguridad, la multiplicación de la capacidad de los Estados para enfrentar las amenazas. Todos estos mecanismos pueden ser abordados por la seguridad cooperativa (Leyton Salas, 2008), toda vez que sus preceptos buscan la inclusión sin limitar el número de países participantes, generar confianza entre los Estados y privilegiar el multilateralismo como eje fundamental del diálogo, las soluciones no militares sobre la autarquía política y la cooperación (Nolan, 1994, p. 100).

En última instancia, se advierte que la seguridad es una decisión de nivel político que puede alcanzarse mediante la gestión estratégica de las amenazas que enfrenta Colombia, aplicando el modelo de seguridad multidimensional que comporta los cuatro vectores enunciados: la defensa nacional, la seguridad democrática, la seguridad humana y la seguridad cooperativa.

Las amenazas y desafíos en la propuesta del modelo de seguridad multidimensional de Colombia

A lo largo de este documento se ha especificado que los riesgos, peligros y amenazas —producto de los cambios en el mundo generados principalmente por la globalización, los cambios demográficos y la tecnología— se han transformado causando variaciones en los componentes del concepto de seguridad. En este mismo sentido, los cambios disruptivos o choques estratégicos son conocidos igualmente como la teoría del cisne negro, formulada por el Nassim Nicholas Taleb (2008), en la que se explica mediante una metáfora un suceso sorpresivo (para el observador) de gran impacto socioeconómico, y que una vez pasado el hecho, se racionaliza por retrospección, haciendo que parezca predecible o explicable, y dando impresión de que se esperaba que ocurriera. Estos hechos señalan nuevos contextos en los que surgen las amenazas, cuyas connotaciones son diferenciales en relación con las acostumbradas —tradicionales— y, por lo tanto, demandan un detallado análisis, así como una valoración especial y profunda, con el objetivo de alcanzar posibles soluciones desde una comprensión holística, integral y de carácter multidimensional.

Gráfica 8. La seguridad multidimensional de Colombia: amenazas y desafíos



Fuente: Elaboración propia con datos de Escuela Superior de Guerra de Colombia (2019).

En el marco de diversas valoraciones y de un modelo de seguridad multidimensional, se definieron las amenazas y desafíos a la seguridad de Colombia conforme a su situación particular. En esta estructura y como se aprecia en la gráfica 8, las amenazas fueron clasificadas para ser gestionadas desde uno de sus componentes, sin que necesariamente esto constituya una camisa de fuerza para que otro de ellos pueda realizar tareas que abogan por la reducción o neutralización de estas; en este sentido, es primordial precisar que las amenazas son

interdependientes. También se proponen los desafíos que tiene Colombia para prevenir circunstancias que en el mediano y largo plazo pueden ir en detrimento de la seguridad.

Conclusiones

Las disrupciones, los choques estratégicos o los cisnes negros, materializados en los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la crisis económica de 2007 y 2008, las convulsiones geopolíticas (2011-2016) y la pandemia de la COVID-19 de 2020, producidos en los primeros veinte años del siglo XXI, han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de las sociedades frente a múltiples tipos de amenazas que afectan indudablemente la seguridad de los humanos. Los efectos acumulados de estos, así como las dificultades para hacerles frente, han producido el deterioro de la seguridad en los ámbitos económico, financiero, social, geopolítico y militar (Morales, 2017). Estas crisis han facilitado el estudio y la clasificación de los riesgos, peligros y amenazas, desde ópticas diferentes a las tradicionales concepciones de estos fenómenos que se realizaban durante la Guerra Fría.

Por ejemplo, el Foro Económico Mundial es un referente que categoriza los riesgos en cinco tipos: económicos, ambientales, geopolíticos, sociales y tecnológicos, destacándose como una de sus principales conclusiones de su estudio que las principales amenazas de la sociedad en los próximos diez años, dada su probabilidad de ocurrencia, están representadas en el clima extremo, el fracaso de la acción climática y los daños ambientales antrópicos; así como en las enfermedades infecciosas, la pérdida de la biodiversidad, la concentración de poder digital, la desigualdad digital, la fractura de las relaciones interestatales, el fracaso de la ciberseguridad y la crisis de medios de vida y subsistencia (World Economic Forum, 2021). También quedó plenamente definida la importancia que representan los impulsores (*drivers*), puesto que su valor e incidencia sobre la seguridad ha sido puesta en evidencia tanto por los académicos españoles, así como también por el Foro Económico Mundial (2021). Lo anterior deja presente que la jerarquización de las amenazas se ha modificado y no le corresponden los primeros lugares a aquellas que se ciernen contra la seguridad del Estado. Por lo anterior, es prioritario cambiar los patrones de evaluación de estas, especialmente su definición, que es vital dentro del proceso de planeamiento estratégico de los países para la protección de sus intereses nacionales.

Los dominios físicos y virtuales comunes —el mar, el aire y el espacio ultraterrestre, y el ciberespacio—, compartidos por la humanidad, propician mayores vulnerabilidades en las actividades que en ellos se desarrollan y generan fenómenos nuevos de inseguridad. Si bien es cierto que la globalización y los desarrollos tecnológicos han traído nuevas conquistas a la humanidad tanto en los ámbitos, político, económico, social y cultural, así mismo han generado incertidumbres

en relación con nuevos tipos de riesgos, peligros y amenazas, que deben ser reconocidos para compensar las inestabilidades que entrañan.

Debido a lo anterior, adquiere una mayor relevancia la gestión estratégica de la amenaza que se realiza por intermedio de la cadena estratégica, la cual facilita la valoración de fenómenos contra la seguridad que varían y pueden escalar desde el riesgo —explicado como la alta posibilidad de inseguridad generada por un agente hostil de las que no se ha constatado su capacidad para causar daño—; pasando por el nivel de peligro, que se define como la constatación de un riesgo de manera objetiva de la que se conoce mucho o poco de su estructura y que se pueden convertir en una amenaza. La amenaza es vista como la manifestación expresa o tácita de la voluntad de ese agente hostil de emplear sus capacidades para realizar presión en orden de conseguir un objetivo específico (Ballesteros Martín, 2016). Finalmente, las amenazas deben ser gestionadas con la intención de preservar la integridad de los objetivos nacionales¹³.

Recomendaciones

Es indudable que Colombia ha venido adelantando notables esfuerzos por precisar sus procesos relacionados con el planeamiento de la estrategia nacional, al igual que de la seguridad y defensa nacional. El empeño de actualizar la metodología y los mecanismos que le permitan formular la estrategia nacional son indispensables para enfrentar los retos que demanda la globalización, las migraciones, los avances tecnológicos, los dominios comunes compartidos por la humanidad. En este esfuerzo es insustituible especificar meridianamente cuáles son las amenazas que enfrenta Colombia en el contexto del modelo propuesto de seguridad multidimensional que se vale de: la defensa nacional para preservar la soberanía; de la seguridad democrática, fomentando la participación y los valores democráticos; de la seguridad humana, centrada en la protección del ser humano; y de la seguridad cooperativa, para enfrentar los problemas comunes de seguridad. Adicionalmente, dentro del protocolo de planeamiento estratégico, la gestión estratégica de la amenaza que emplea como fundamento la cadena estratégica se constituye en una herramienta útil para definir aquellos fenómenos que amenazan la seguridad y, por lo tanto, la integridad de los intereses nacionales.

De la misma manera, es imperioso continuar consolidando los ejercicios de planeación estratégica adaptándolos a las necesidades del país, con el objeto de ser consecuentes con las realidades nacionales y específicamente en lo concerniente con la prevención de fenómenos contra la seguridad producto de la

13 Son los medios mediante los cuales se materializan las aspiraciones nacionales y se designan para alcanzar metas concretas que permitan conseguir los intereses nacionales (Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia, 1996).

vulnerabilidad que caracteriza al presente siglo. Mantener la evaluación de las amenazas sugeridas durante el desarrollo de la Propuesta Estrategia de Seguridad Multidimensional 2019-2029 y que se están describiendo y analizando en el presente libro (Escuela Superior de Guerra de Colombia, 2019) es indispensable, puesto que algunas de ellas podrían cambiar dado su naturaleza y sus dinámicas de evolución. Por lo tanto, sería oportuno redefinirlas dentro del contexto del proceso de la cadena estratégica. Dicho de otra manera, las amenazas podrían disminuir su intensidad y convertirse en un peligro o en un riesgo, por lo que dejarían su vigencia, lo que supondría su exclusión del radar de las amenazas. Tener presente las anteriores recomendaciones contribuirá a evitar procesos de securitización bajo la responsabilidad de tomadores de decisiones políticas que realmente no obedecen al interés nacional, sino, más bien, a intereses particulares (Tickner, 2015).

Referencias

- Ballesteros Martín, M. Á. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Coll Morales, F. (22 de abril de 2020). Cisne negro. Recuperado el 21 de agosto de 2021 de: <https://economipedia.com/definiciones/cisne-negro.html>.
- Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia. (1996). *Manual de seguridad y defensa nacional*. Bogotá: Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia.
- De la Corte Ibáñez, L., y Blanco, J. M. (2014). Potenciadores del riesgo. Una visión ampliada para un mundo global. En L. de la Corte Ibáñez y J. M. Blanco Navarro (Eds.), *Seguridad nacional, amenazas y respuestas* (pp. 35-77). Madrid: LID Editorial Empresarial.
- Deibel, T. L. (2010). *Foreign Affairs Strategy Logic for American Statecraft*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Diskaya, A. (2013). *Towards a Critical Securitization Theory: The Copenhagen and Aberystwyth Schools of Security Studies*. Recuperado el 1.º de agosto de 2021 de <https://www.e-ir.info/2013/02/01/towards-a-critical-securitization-theory-the-copenhagen-and-aberystwyth-schools-of-security-studies/>.
- Ejército Nacional de Colombia. (2018). *Términos y símbolos militares*. Bogotá: Ejército Nacional de Colombia.
- Escuela Superior de Guerra de Colombia. (2019). *Estrategia multidimensional de seguridad nacional. Propuesta 2018-2028*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Frick, M. L., & Oberprantacher, A. (2009). *Power and justice in International Relations*. Londres: Routledge.
- Giraldo Bonilla, H. F., y Cabrera Ortiz, F. (2020). Los intereses nacionales de Colombia y su protección. El desafío para una estrategia de seguridad nacional. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y F. Cabrera Ortiz (Eds.), *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (pp. 78-113). Bogotá: KAS.
- Hernández Plá, S. (2021). El "Discurso de las cuatro libertades": Un referente para entender la noción de progreso en la retórica de Franklin D. Roosevelt. Recuperado de: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0253-92762021000200009&lng=es&nrm=iso.
- Jaime, O., De la Corte Ibáñez, L., y Blanco, J. M. (2014). Aproximación a la seguridad nacional. En L. de la Corte Ibáñez y J. M. Blanco Navarro

- (Eds.), *Seguridad nacional, amenazas y respuestas* (pp. 23-38). Madrid: LID Editorial Empresarial.
- Leyton Salas, C. (2008). *Seguridad cooperativa y seguridad colectiva: ¿Cohabitación de la disuasión y la cooperación?* Santiago: Observatorio Regional de Paz y Seguridad.
- Locher III, J. R. (2008). La cosa más importante: La reforma legislativa del sistema de seguridad nacional. *Military Review*, 38-48.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2019a). Política de Defensa y Seguridad. Recuperado el 28 de julio de 2021: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2019b). Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Recuperado el 21 de agosto de 2021 de: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/politica_marco_de_convivencia_y_seguridad_ciudadana.pdf.
- Morales, S. (2017). El pensamiento estratégico en la seguridad nacional. Recuperado el 1.º de agosto de 2021 de: <https://global-strategy.org/el-pensamiento-estrategico-en-la-seguridad-nacional/>.
- Morgenthau, H. J. (1963). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Nolan, J. E. (1994). *Global engagement; cooperation and security in the 21st century*. Washington: The Brookings Institution.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1945). Carta de las Naciones Unidas. Recuperado el 20 de julio de 2021 de: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2 de diciembre de 2004). Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos. Recuperado el 6 de julio de 2020 de: <https://undocs.org/es/A/59/565>.
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (28 de octubre de 2003). Declaración Sobre Seguridad en las Américas. Recuperado el 14 de mayo de 2020 de: http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf.
- Organización del Tratado del Atlántico Norte [Otan]. (2017). Strategic Foresight Analysis 2017 Report. Recuperado el 28 de julio de 2021 de: https://www.act.nato.int/application/files/1016/0565/9725/171004_sfa_2017_report_hr.pdf.
- Presidencia del Gobierno de España. (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Madrid: Presidencia del Gobierno de España.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (1994). *Informe sobre desarrollo humano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (s. f.). ¿Qué es seguridad humana? Recuperado el 20 de julio de 2021 de: https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad.
- Real Academia Española. (s. f.). *Anomia*. Recuperado el 30 de julio de 2021 de: <https://dle.rae.es/anomia>.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina [Resdal]. (2017). Libro de la Defensa Nacional de Chile. Recuperado el 8 de agosto de 2021 de: <https://www.resdal.org/Archivo/defc-pllclg1.htm>.
- Roosevelt, D., y Churchill, W. (14 de agosto de 1941). Carta del Atlántico. Recuperado el 20 de julio de 2021 de: <https://www.dipublico.org/3682/carta-del-atlantico-14-de-agosto-de-1941/>.
- Taleb, N. (2008). *El cisne negro: El impacto de lo altamente improbable*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Tickner, A. B. (2015). La securitización de la crisis colombiana: Bases conceptuales y tendencias generales. Recuperado el 28 de julio de 2021 de: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint60.2004.01>.
- Toffler, A., y Toffler, H. (2006). *La revolución de la riqueza*. México: Debate.
- Tokatlian, J. G. (13 de septiembre de 2001). El fin de la posguerra fría. Recuperado el 23 de julio de 2020 de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-649099>.
- Verdes, F. J., y Montenegro, E. (2015). *Securitización: Agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad*. Recuperado el 28 de julio de 2021 de: <http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/cd2/index/assoc/ri20030.dir/ri20030.pdf>.
- Walzer, M. (2004). *Reflexiones sobre la guerra*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- World Economic Forum. (2021). *The Global Risks Report 2021*, 16th Edition Insight Report. Davos: World Economic Forum.
- Zibechi, R. (2006). Movimientos sociales: Nuevos escenarios y desafíos inéditos. *Observatorio Social de América Latina*, (21). Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/osal/20110411090916/10Zibechi.pdf>.

La defensa nacional: una mirada actualizada. Retos y recomendaciones

Jorge Alberto Segura Manonegra*

La Declaración sobre Seguridad en las Américas de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizada en México (octubre de 2003), denominada la Conferencia Especial de Seguridad, reconoce que las amenazas, las preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional, y que tanto el concepto como el enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales (OEA, 2002). La Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE) viene realizando trabajos académicos y propuestas que apuntan a tener en cuenta el concepto multidimensional de la OEA en el planeamiento de la estrategia de seguridad para Colombia. La propuesta 2018-2028 de la estrategia multidimensional de seguridad nacional (EMSN) desarrollada en el marco de los cursos de Altos Estudios Militares (CAEM) e Integral de Defensa Nacional (CIDENAL) estableció unas amenazas y unos desafíos concordantes con una visión ampliada de la seguridad y su alcance multidimensional.

La propuesta de la Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional busca hacer frente a este tipo de amenazas y propone cuatro vectores en su modelo de seguridad: la defensa nacional, la seguridad democrática, la seguridad humana y la seguridad cooperativa. La defensa nacional, como derecho soberano, permite a Colombia identificar sus prioridades nacionales de seguridad para proteger los intereses nacionales vitales, y garantiza la libertad de disponer los instrumentos

* Mayor general de la reserva del Ejército Nacional de Colombia, al que sirvió durante 35 años. Sus últimos cargos fueron director de Operaciones del Ejército, jefe de la Jefatura de Ingenieros del Ejército y comandante de tres divisiones y una fuerza de tarea conjunta y coordinada. Es magíster en Defensa y Estrategia de la Universidad de la Sorbona en Francia y doctor en Seguridad Internacional de la UNED en España. Correo electrónico: jorgealbertosegura@gmail.com.

para la defensa dentro de los principios rectores de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la OEA (Giraldo y Cabrera, 2020, pp. 97-98)¹. Finalmente, consigna que la defensa participa como principal actor en la seguridad externa del país y contribuye a la seguridad interna cuando esta sea desbordada.

El presente capítulo trata sobre la *defensa* como un derecho inmanente y legítimo, consagrado en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (1945), que tiene un Estado-nación para enfrentar los problemas, peligros y amenazas de orden interno y externo. Este capítulo concibe la *defensa* como instrumento de integración, coordinación y gestión del poder nacional para proteger y promover los intereses nacionales contra los peligros, amenazas y retos que se puedan presentar. De esta manera, se pretende a través de este escrito entender el concepto de *defensa nacional* como principal instrumento del poder nacional para su seguridad, analizar su relacionamiento con el Estado y formular algunos elementos a tener en cuenta ante una nueva política colombiana de seguridad y defensa. Asimismo, se busca evitar confusiones entre los conceptos de *seguridad* y *defensa*. Existe una tendencia en la sociedad, e incluso en algunos analistas en el tema, a identificar la seguridad con los problemas internos y la defensa con las amenazas externas; y que, en consecuencia, la seguridad concierne a la Policía y la defensa a la fuerza militar. En este sentido, es importante consignar precisiones para evitar dicha confusión.

Para lograr este propósito, el capítulo se ha estructurado de la siguiente forma: en un primer apartado se desarrollan algunas precisiones iniciales sobre los conceptos de la seguridad y la defensa. La idea es dar claridad sobre qué se entiende por cada uno de ellos en los estudios de seguridad internacional. Un segundo apartado describe la relación e importancia que aún tienen los Estados en relación con la defensa, a pesar del concepto actual y ampliado de la seguridad. En una tercera parte, se desarrolla el tema de la defensa y la estrategia en la política nacional para establecer su necesidad e importancia. El cuarto apartado da orientaciones específicas de cómo materializar una política de defensa a través de una estrategia de seguridad nacional. En el quinto y último apartado se presentan seis recomendaciones para una nueva política colombiana de seguridad y defensa con sus retos y desafíos. Finalmente se consignan algunas conclusiones.

El concepto de la seguridad y la defensa: algunas precisiones iniciales

Para abordar el tema de la defensa es indispensable hacer referencia al concepto *seguridad*, que es a todas luces controvertido. Existe toda una discusión sin

1 Para mayor ilustración sobre las diferentes amenazas propuestas, véase Escuela Superior de Guerra [ESDEGUE] (2019, p. 38).

llegar a un consenso por parte de expertos en el tema para definir la seguridad y su alcance. Como consigna el Instituto de Estudios Estratégicos de España, “este término adquiere un valor distinto en función de las personas, sus ideas, culturas y percepciones de la realidad” (Instituto de Estudios Estratégicos de España [IEEE], 2011, p. 1). Estos debates que se propician a su alrededor no pueden ser resueltos de forma abstracta. Los estudiosos del tema han llegado a tener concordancias es cuando en términos prácticos se hace referencia a la seguridad. En este sentido se aborda el objeto de referencia, tema que si bien se desarrolla más adelante, permite tener algunas orientaciones sobre el concepto de seguridad.

El trabajo de Vargas (2002, p. 162) describe a la *seguridad* como una situación en la cual los Estados perciben que se encuentran libres de amenaza militar, de presión política o de coerción económica para poder seguir libremente en su camino de desarrollo. Buzan y Hansen (2009, p. 12), dos de los estudiosos más reconocidos en el tema, la concibe como el estar libre de amenazas y la capacidad de los Estados de mantener su identidad independiente, así como su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles.

Según investigaciones de la última década, como la realizadas por Dockendorff y Duval (2013), desde 2010, los realistas fundamentan la agenda de la seguridad en su preocupación por la protección del Estado mediante el uso de la fuerza militar. Según este trabajo, los teóricos que defienden esta escuela son Baylis, Cimballa, Gray, Kane, Lonsdale Sartkesian, Walt, Williams y Wirtz. Por otro lado, los liberales manifiestan que el concepto de la seguridad no solo está ligado al campo militar, sino también incluye amenazas existenciales de diverso tipo, y la ampliación de la agenda de seguridad sigue siendo receptiva a una diversidad de amenazas. Entre sus representantes se encuentran, Buzan, Waever y Hansen (p. 33). Este debate sobre los conceptos de seguridad concentrados en las diferentes escuelas del realismo y el liberalismo, así como de sus respectivas variantes, permite precisar el tema de la seguridad y, en consecuencia, el de la defensa, de ahí su importancia de profundizar un poco más la discusión en las siguientes líneas.

Entre los académicos que buscan conceptualizar la “seguridad” se encuentran diferencias estructurales (Hough *et al.*, 2015, p. 72). Y entre las muchas variaciones y postulados que se profieren, por un lado se sitúan grupos que abogan por un concepto ampliado que rechaza la elevación del Estado soberano como el objeto de referencia principal. Desde 1990 se encuentran teorías críticas, como la de seguridad humana, preocupadas por enfatizar que a menudo son los Estados los que disminuyen la seguridad de los individuos, y que el enfoque de la disciplina debe desplazarse del Estado al ser humano individual. Y, el otro extremo, están los estudiosos tradicionales de la seguridad, principalmente los realistas, los neorealistas e incluso algunos liberales, que han seguido insistiendo en que el Estado es el que proporciona seguridad a todos los grupos residentes en su territorio y, por tanto, que su propia seguridad necesita ser priorizada. Sus argumentos,

por no aceptar un concepto ampliado, radican en que tal situación corre el riesgo de afectar la coherencia intelectual de la disciplina y hacer más difícil de diseñar soluciones a los problemas importantes de la seguridad. En consecuencia, muchos de estos académicos han pedido que el campo de los estudios de seguridad se limite a un estudio de la amenaza, el uso y control de la fuerza militar (Walt, 1991, p. 213).

Ante el debate de las escuelas de pensamiento por entender la disciplina del estudio de la seguridad internacional (ISS, International Security Studies), el trabajo de Edward Smith (citado en Hough *et al.*, 2015, p. 13) se formula la siguiente pregunta: ¿por qué el Estado, como entidad, ha dominado los conceptos tradicionalistas de seguridad desde la Segunda Guerra Mundial? Y en ese sentido pone de presente una serie de preocupaciones en materia de seguridad que son importantes, como, por ejemplo, la guerra de guerrillas en Colombia, el terrorismo interno en el Reino Unido o la epidemia mundial del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida). Eventos que no pueden explicarse simplemente como parte de un conflicto interestatal y, sin embargo, los enfoques tradicionalistas siguen comprometidos al colocar al Estado como el principal referente objeto de análisis dentro del estudio de la seguridad internacional. Los tradicionalistas argumentan que los Estados-nación soberanos continúan siendo los “bloques de construcción” de lo que sigue siendo, en esencia, un sistema internacional de Westfalia. Afirman que los Estados son las instancias principales a través de las cuales las personas definen su identidad (nacional), pues son las unidades más sofisticadas de la organización comunitaria humana dentro de la política mundial, y lo que es más importante, son los únicos poseedores legítimos y significativos de la violencia organizada y, por tanto, del poder en el sistema internacional.

Por otro lado, las Naciones Unidas definieron la seguridad durante la década de 1980 como: “La situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello libertad de acción para proseguir con su desarrollo y progreso” (ONU, 1985, p. 53).

Los eventos del 11 de septiembre de 2001 y la posterior respuesta de la coalición liderada por Estados Unidos destacan el desafío contemporáneo para quienes se adhieren a las ideas tradicionales de seguridad. ¿Cómo se pueden incorporar preocupaciones de seguridad transnacional, como el terrorismo, en una definición de seguridad que está tan firmemente ligada al Estado como el objeto de referencia clave? Y, por último, a pesar de una “revolución crítica” con la ampliación del concepto de la seguridad significativa en los estudios de seguridad internacional durante las últimas dos décadas, las concepciones tradicionales de seguridad persisten en el campo como resultado del trabajo de académicos como Stephen Walt (citado por Hough *et al.*, 2015, pp. 13-29), ya antes mencionado.

Teniendo en cuenta las características coincidentes de los anteriores conceptos, se puede inferir que, dependiendo de las situaciones y contextos, son los Estados quienes dan el sentido al concepto de seguridad cuando ven comprometidos o amenazados los intereses de su nación. Es decir, es el poder político el que determina la orientación y el significado de la seguridad. La investigación de Gabriel Orozco (2005) lo confirma cuando define los conceptos de seguridad y seguridad nacional así:

La seguridad es un instrumento del poder político. Este la invoca para referirse a todos los ámbitos de la sociedad que se hallan en peligro o amenaza y que el Estado debe proteger. La seguridad nacional es, en este ámbito de significación, la prioridad del discurso político, dándole al concepto de seguridad una referencia directa con la integridad del Estado. El concepto de seguridad nacional o seguridad del Estado comprende: la protección del Estado frente a la agresión exterior y frente a movimientos internos que lo puedan poner en peligro, así como la pacificación de la sociedad (p. 164).

La anterior conceptualización determina que el Estado sigue siendo el actor principal. Igualmente, determina que la seguridad como instrumento político tiene un alcance en la sociedad; es decir, es un bien público. Además, que la seguridad nacional o seguridad del Estado comprende, en términos generales, la protección del Estado frente a amenazas externas y a movimientos internos que puedan poner en peligro, así como mantener la sociedad en paz. En consecuencia, para ejercer su función de proteger, el Estado debe hacer uso de sus instrumentos, mecanismos y capacidades, dando origen al concepto de *defensa*.

Lo anterior también lleva a afirmar la estrecha relación entre los conceptos *seguridad* y *defensa*. Sin embargo, son conceptos diferentes. Según la Real Academia Española, la *seguridad* es definida como “la situación de tranquilidad pública y de libre ejercicio de los derechos individuales, cuya protección efectiva se encomienda a las fuerzas de orden público” mientras que a la *defensa* la define como “Arma, instrumento u otra cosa con que alguien se defiende en un peligro”. Se aprecia igualmente en la conceptualización de la *seguridad* que esta se convierte en un objetivo del Estado cuando advierte la necesidad de su protección ante las amenazas o peligros externos o internos. Es decir, la seguridad es un fin del Estado. Mientras que la *defensa del Estado* es el conjunto de acciones para alcanzar ese fin. Según el trabajo del general Ibáñez (1994), la *seguridad* se refiere a la normalidad política, económica y social dentro del orden constitucional, en cambio la *defensa nacional*, a los recursos económicos y humanos del país, y con las políticas necesarias para garantizar su seguridad en términos de soberanía, independencia, integridad y mantenimiento del orden constitucional. En resumen, la seguridad es un fin y la defensa son los medios para alcanzarla.

Esto se demuestra, por ejemplo, cuando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia ha consignado desde finales del siglo XX esa distinción. Esta institución precisa que las medidas que se toman para prevenir o responder amenazas de otras naciones son de defensa externa; y aquellas que se toman para restituir el orden público y asegurar la permanencia de las instituciones son de defensa interna (citado en Medina, 2000, p. 399). También el general Medina confirma esta precisión al consignar: “cuando se trata de asegurar al Estado de una amenaza del extranjero se habla de seguridad exterior; en tanto que si se trata de asegurar el orden público y, por ende, el orden constitucional, será seguridad interior” (p. 400).

En lo que respecta el concepto de *defensa nacional*, se destaca que la Carta de las Naciones Unidas (1945), en su Preámbulo, prohíbe las guerras. Y como consecuencia de la repulsa generalizada de la humanidad a las guerras industrializadas de la primera mitad del siglo xx, las naciones adoptan el término *defensa* para denominar las organizaciones y estructuras militares necesarias, con el fin de garantizar sus necesidades básicas de seguridad. El concepto *defensa*, entendido como actividad global de protección, surge con la expansión del constitucionalismo democrático en Europa.

Soto Silva (2009) considera el concepto de *defensa nacional* un bien público con un sentido de integralidad para dar alcance a todo el ámbito de la comunidad. Lo define como:

el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. El propósito de la defensa nacional es alcanzar una condición de seguridad externa tal, que el país pueda lograr sus objetivos nacionales libre de interferencias exteriores (p. 300).

Por otro lado, Ballesteros (2016) le da un mayor sentido en términos de acción y gestión del Estado para proteger los intereses nacionales, cuando lo define como “El diseño, desarrollo y ejecución de todas las acciones y fuerzas morales y materiales para oponerse a los peligros y amenazas que se plantean contra los intereses nacionales” (p. 65).

En ese sentido, existe un consenso generalizado sobre el concepto de defensa nacional, lo que no se logra cuando se tiende a definir la *seguridad nacional*. Por ejemplo, el conjunto de medidas y actividades tendientes a alcanzar y mantener esa situación (intereses vitales de la nación) se hallan protegidos. La defensa nacional es el medio del cual se vale el Estado para lograr uno de sus más importantes fines: la seguridad (Comando General Fuerzas Militares de Colombia, 1996, p. 25). Santos Pico (2004) se alinea a los elementos que contempla la Constitución Política y a los propios conceptos de las Fuerzas Militares de Colombia, cuando señala que la *defensa nacional* es:

la integración y acción coordinada del poder nacional para perseguir, enfrentar y contrarrestar todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo que comprometa a esos valores que conforman la nacionalidad, como son: la soberanía e independencia de la nación, su integridad territorial y el orden constitucional (Santos Pico, 2004, p. 31).

Con estas definiciones se precisaron los conceptos de *seguridad*, que se relaciona como el fin primordial buscado por todo Estado para garantizar el monopolio y legitimidad en el uso de la violencia y el control sobre el territorio; y los de *defensa*, que son los medios y acciones de cada Estado para alcanzar ese fin, y que este y sus medios para alcanzarlos se pueden dar entonces en un escenario interno para referirse a la seguridad interna, o en uno externo para la seguridad externa. A manera de resumen conceptual se consignan comparativamente las características de ambos conceptos en la tabla 1.

Tabla 1. Caracterización de los conceptos *seguridad* y *defensa*

| No. | Seguridad | Defensa |
|-----|--|---|
| 1 | Definición: " <i>situación</i> [abstracto] en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello libertad de acción para proseguir con su desarrollo y progreso" (ONU, 1985, p. 53). | Definición: "las organizaciones y estructuras militares necesarias [concreto], con el fin de garantizar sus necesidades básicas de seguridad" (ONU, 1945, p. 1). |
| 2 | Significa el estar <i>libre de amenazas y la capacidad</i> de los Estados de mantener su identidad independiente, así como su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles. | Significa la <i>función de proteger</i> por parte del Estado haciendo uso de sus instrumentos, mecanismos y capacidades (poder nacional). |
| 3 | Es un objetivo del Estado. Prioridad del discurso político. | Es el conjunto de acciones para alcanzar ese fin. |
| 4 | La seguridad se refiere a la <i>normalidad</i> política, económica y social dentro del orden constitucional | Los <i>recursos</i> económicos y humanos del país, y con las políticas para garantizar su seguridad (soberanía, independencia, integridad y mantenimiento del orden constitucional). |
| 5 | El Estado sigue siendo el actor principal como <i>objeto referente</i> . | Es también la principal responsabilidad del Estado mediante el <i>diseño, desarrollo y ejecución</i> coordinada de todas las acciones y fuerzas morales y materiales. |
| 6 | <i>Instrumento</i> del poder político sobre todos los ámbitos de la sociedad que se hallan en peligro o amenaza. Es un bien público. | <i>Responsabilidad</i> del Estado en su <i>protección</i> , pero también de la sociedad para <i>defender</i> la independencia y las instituciones públicas (artículo 216, Constitución Política de Colombia). |
| 7 | Comprende la <i>seguridad exterior</i> y la <i>seguridad interior</i> . | Comprende la <i>defensa exterior</i> ante posibles agresiones externas; y la <i>defensa interna</i> frente a movimientos internos hostiles. |
| 8 | Es un <i>fin</i> . | Es un <i>medio</i> para alcanzar la seguridad. |

Fuente: Elaboración propia.

Ahora es importante abordar la relación entre el Estado y defensa, tema principal del siguiente apartado.

El Estado y la defensa

Sociológicamente, el *Estado moderno* (occidental) solo puede definirse a partir de un medio específico: la coacción física. El concepto weberiano lo define como el aspecto político de las relaciones de dominación social y como agente de unificación de sociedad, cuyo principal objetivo radica en la apropiación del monopolio de la violencia física, legitimidad y de represión. En ese sentido, el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la coacción física legítima (Weber, citado por Patiño Villa, 2010, p. 25).

Para aquellos que iniciaron el proceso de creación de los Estados (finales siglos XII-XIII), se debía contar con cuatro facultades necesarias: la capacidad de decretar la guerra, conquistar y concentrar territorios, establecer impuestos y su cobro, y definir las leyes y las cortes de justicia (Patiño Villa, 2010, pp. 25-40). El Estado, además, incorpora otros elementos importantes: el territorio y su control, la evolución institucional y la obtención del reconocimiento de la sociedad. Se destaca la legitimidad de la *defensa* como soporte fundamental en el ejercicio del Estado bajo los conceptos de Weber y Hobbes. Aquí es importante resaltar la función histórica propiciada por las guerras en la creación de los Estados modernos. Hegel, Keller y Tilly consideran que la guerra se convierte en el motor principalmente de la historia (citados por Patiño Villa, 2010, pp. 32-33). Es ella la que forma los Estados, mantiene su cohesión y permite, finalmente, cumplir con su destino.

El Estado monopoliza entonces la coerción legítimamente; es la violencia organizada para que no la ejerzan los particulares. Esa es la esencia del poder del Estado, en el cual el poder militar forma parte de él. El monopolio de la fuerza y su uso radica en el Estado, que lo ejerce a través de las fuerzas armadas. De ahí viene la base de toda la teoría del Estado moderno (desde *El príncipe* de Maquiavelo, en el siglo XVI). Sin embargo, no es suficiente el monopolio de la coerción y la existencia de una legitimidad; según Vargas (2002), se requiere también de un ordenamiento legal (legalidad). Por eso el Estado moderno y, en particular, el Estado de derecho tienen su fundamento en una normatividad constitucional: norma jurídica fundamental (pp. 30-31).

Teniendo en cuenta lo anterior, los Estados requieren entonces de una serie de acciones y medios para garantizar el monopolio y la coerción reconocida en términos de violencia organizada. Demandan una defensa legítima y soportada en una normatividad constitucional. Y como se observa históricamente, el concepto *defensa* es utilizado para protegerse durante las guerras de los adversarios y ha

sido fundamental para la creación de los Estados modernos. Según la investigación de Patiño Villa (2010), las guerras tuvieron necesidad de ser financiadas, lo que llevó al cobro directo de impuestos sobre poblaciones. Se crearon una serie de instituciones que permitieron la constitución, la capacitación, la logística y el empleo de ejércitos; pasada la guerra estas no fueron desmontadas y fortalecieron a los Estados. Asimismo, se requirió cubrir necesidades en la Administración estatal, lo que da lugar a una burocracia profesional adiestrada en lo técnico y responsables de la dirección del Estado.

Las guerras produjeron desarrollo económico para el Estado (armamento y logística, entre otros). El objetivo principal y esencial de los ejércitos y las instituciones creadas fue defender y controlar el territorio. En consecuencia, fue sustancial el control de fronteras, incluyendo la población y sus actividades. Las guerras y esa necesidad de la defensa requirieron igualmente la monopolización efectiva de la violencia. Por último, y tal vez uno de sus logros más importantes en términos políticos en la defensa de sus Estados fue la construcción de consensos y unidades de proyectos políticos (Patiño Villa, 2010).

Sin embargo, el modelo europeo sobre la creación de los Estados modernos difiere al de América Latina. El trabajo de Centeno (2014) sostiene la tesis de que los Estados en América Latina registra la menor tasa de conflictos internacionales entre los siglos XIX y XX, comparada con otras regiones. Contradictoriamente, presentan altas tasas de violencia interna, caracterizada por guerras civiles, bandidajes, guerrillas y delincuenciales, y una baja capacidad de cohesión de las sociedades alrededor del Estado (pp. 35-50). A diferencia del modelo europeo, en el caso de América Latina las guerras no fueron fundamentales para la creación del Estado; y estos han sido incapaces de detener los procesos de violencia interna. Después de más de doscientos años, algunos países aún viven con situaciones de violencia no controlada (Patiño Villa, 2010, pp. 23-93).

El derecho y la legitimidad a la defensa en un sistema democrático son propios de los Estados y unas de sus principales tareas. De ahí también la necesidad de precisar la relación entre los Estados democráticos y la defensa. La democracia está ligada estrechamente a la defensa para ejercer esa coerción legítima de los Estados planteada por Weber (1998). Esto, en el sentido de que la democracia lleva a la elección periódica de los gobiernos por la mayor parte de los ciudadanos (legitimidad), en la cual la función de coerción del Estado para obtener orden social y evitar la dispersión de la violencia, a cargo de las fuerzas armadas, principalmente, y estas están supeditadas a los gobernantes que han sido electos.

Esta responsabilidad dada a las fuerzas armadas en un Estado democrático produce igualmente una relación: la subordinación del poder militar al poder civil (control) es un prerrequisito de la democracia, poliarquía según Huntington, Dahl y Clausewitz (Desportes y Pizarro, citados por Vargas, 2002). Esa relación propicia

mutuas responsabilidades. Por un lado, el poder civil debe ejercer un papel fundamental en el diseño y la conducción de la política de defensa y seguridad, lo cual exige un conocimiento profundo de lo militar y policial. Por el otro, el poder militar, en términos de capacidades, implementa dicha política bajo el liderazgo y control del poder civil.

La Constitución Política colombiana establece las relaciones mencionadas dándole fuerza legal a la función de la defensa y en los fines del Estado. La defensa nacional es un medio, mas no el único, que contribuye al logro de la seguridad nacional. Su importancia queda reflejada en el hecho de que el término *defensa* se legitima en la Constitución Política de 1991, según:

- Artículo 2, que establece los fines esenciales del Estado. Uno de ellos es defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo; además determina que las autoridades de la República están para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.
- El artículo 212, por su parte, define facultades al gobierno para repeler una agresión externa y defender la soberanía, así como atender los requerimientos para la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.
- El artículo 213 le permite al presidente declarar el estado de conmoción interior ante una grave perturbación del orden público que amenace la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser resuelta por las atribuciones ordinarias de la Policía. El gobierno tendrá las facultades para conjurar las causas de la perturbación e impedir sus efectos.
- El artículo 216 consigna que los colombianos están obligados a tomar las armas para defender la independencia y las instituciones públicas.
- Por último, el artículo 217 determina que la nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. La finalidad primordial de ellas es la defensa de la soberanía y la integridad del territorio nacional, y del orden constitucional.

La defensa en una política nacional

Desde el prisma tradicional de la seguridad nacional, si el Estado sigue siendo este objeto de referencia, los ejércitos y las fuerzas de seguridad son los instrumentos predominantes. Pero también desde el nuevo enfoque de la seguridad

multidimensional hay otras instituciones involucradas, como el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación, la Fiscalía y la Corte Suprema de Justicia, entre otras, no solo las fuerzas militares. Tanto unas como otras requieren de unas directrices especiales desde la dirección máxima del Estado para ejercitar la función de la defensa en aras de alcanzar los objetivos (fines) del Estado. En ese contexto, el Estado debe contar con recursos (poder nacional) para dotar con herramientas a estas instituciones que ejercen la defensa para garantizar la seguridad nacional.

El planeamiento y la utilización del poder nacional, entonces, significan la función de la defensa para cualquier Estado-nación. Determinar cómo realizar esta defensa para alcanzar los fines del Estado, cómo utilizar ese poder nacional fundado en sus recursos y medios, los cuales siempre son escasos, es uno de los principales retos para un gobernante. En consecuencia, en este apartado, se busca contestar la siguiente pregunta: ¿cuáles son los elementos fundamentales para la formulación de una política de defensa nacional?

Un primer elemento por señalar se refiere a que la formulación de la política de defensa nacional es de responsabilidad exclusiva del gobierno, como representante primordial del Estado en el cual se determina y dirige el poder nacional y la función de la defensa.

Un segundo elemento está relacionado con la finalidad de esa política, los fines del Estado: orientar la actividad de todas las fuerzas vivas de la nación, no solo las militares, dado el nuevo enfoque multidimensional de la seguridad, para alcanzar los fines del Estado. En este sentido, el gobierno debe formular objetivos que permitan alcanzar esos fines o intereses del Estado. Nace así el concepto de los *objetivos nacionales*. El profesor estadounidense Terry L. Deibel (2007) los define así: “Los objetivos nacionales son el subconjunto de intereses que el estratega tiene el poder para hacer alguna cosa acerca —para promover o proteger— en aceptable costo y riesgo y con una razonable oportunidad de éxito” (p. 298). El gobierno tiene la responsabilidad exclusiva sobre la formulación de la política de defensa nacional para promover y defender los fines del Estado. La finalidad sustancial de esa política es la de dirigir, orientar y coordinar las acciones de todas las energías y fuerzas de la nación para proteger y promover los intereses nacionales.

Un tercer elemento necesario en la formulación de esta política de defensa es determinar, entonces, cuáles son los riesgos, peligros y amenazas, ya sean exteriores o interiores, que se puedan enfrentar o afectar a esos intereses nacionales. Determinar las amenazas es sustancial en el momento de definir la política de la defensa y su respectiva estrategia. Estas amenazas pueden provenir de muchas formas y no solo de una fuerza militar agresora, especialmente en un concepto de

seguridad multidimensional. En las relaciones internacionales se aprecia que las amenazas pueden ser propiciadas con la utilización de diferentes herramientas. Según la investigación del profesor Deibel (2007), un gobierno puede utilizar cualquier herramienta del poder nacional para amenazar a otro: desde propaganda hostil, política en los tratados comerciales, sanciones económicas y control de importantes recursos naturales (petróleo y agua), entre otros (p. 142).

Las amenazas en términos generales tienen dos clásicos componentes: intenciones y capacidades. Para hacer una amenaza creíble a su oponente, un Estado debe tener las dos: la intención y la habilidad para hacer daño. También debe entenderse en la política de defensa que existen amenazas solamente si pone en riesgo un interés nacional. Lo que lleva a la reflexión, especialmente para los diseñadores de esta política, que es la importancia para un Estado-nación de definir sus propios intereses nacionales y tener la capacidad intelectual para determinar cuál interés nacional está siendo amenazado o en peligro.

Las amenazas también tienen importantes características para tener en cuenta en una política de defensa. La primera se relaciona con la gravedad o magnitud, el grado o el daño que podría ser esperado si la amenaza se materializa. En otras palabras, esta característica está ligada a las capacidades y los medios con que la amenaza y su actor cuentan. La segunda es la probabilidad de que la amenaza realmente suceda; esto relaciona entonces a las intenciones o a los fines del adversario (Deibel, 2007, p. 144). De estas dos características se desprende una serie de niveles y combinaciones para analizar y precisar una amenaza, como veremos a continuación.

Según Santos Pico (2004), por ejemplo, se denomina *antagonismos* cuando se presentan obstáculos contrapuestos a los intereses de dos o más países, o cuando dos o más grupos organizados (interno o externo, bajo el nuevo enfoque de las amenazas multidimensional), se oponen mutuamente; o a las presiones cuando esos obstáculos (o amenazas) se contraponen con voluntad (intenciones) y capacidad de acción por una de sus partes, y a las presiones dominantes, cuando la voluntad y capacidad de acción incluye posibilidad de emplear armas o la violencia para sus propósitos (p. 30). Es importante precisar que existen amenazas tradicionales y no tradicionales que pueden poner en peligro los intereses nacionales o fines del Estado. Pero estas amenazas no solo pueden provenir de un gobierno hostil (en forma activa o pasiva según Deibel)² sino también de actores no gubernamentales, tanto de origen nacional, transnacional o internacional.

Entonces, dando claridad a la necesidad en una política de defensa de realizar el análisis e identificación de las amenazas, se da paso a un cuarto elemento relacionado con las capacidades y los medios con que cuenta un país para enfrentar

2 Para profundizar en el concepto de las amenazas a un Estado y sus clases, véase Deibel (2007, pp. 142-143).

Los peligros y amenazas que se oponen a los intereses de una nación. Es decir, al tema específico de la función de la defensa. Al recordar los conceptos vistos en apartados anteriores, se reafirma que la defensa se interpreta como un instrumento de la seguridad nacional y se relaciona con el diseño y la ejecución de las medidas y actividades que permitan el empleo de las fuerzas morales y materiales para oponerse a los peligros y amenazas que se plantean contra los intereses nacionales.

Santos Pico (2004, p. 33) nos da ejemplos de algunas medidas y actividades: determinar la cantidad de recursos necesarios para defender la población frente a una determinada amenaza, asignación presupuestal, identificación de acciones del poder nacional para controlar una situación estratégica, promoción de leyes y normas, y proyección de efectos predecibles y necesarios en la aplicación del potencial del país.

Las capacidades y medios, como ya se advirtió, no provienen únicamente de la fuerza militar. De hecho, el enfoque multidimensional amplia también el concepto del empleo de esos recursos, especialmente para mitigar y enfrentar peligros y amenazas originados por la naturaleza, que ponen en peligro a la población como los desastres naturales. Por ejemplo, Estados Unidos, Canadá, muchos países europeos y algunos latinoamericanos, entre ellos Colombia, han desarrollado el concepto de *capacidades militares* en apoyo a las autoridades civiles.

Según la investigación de Ballesteros (2016, p. 132), en la revisión estratégica cuatrienal de la diplomacia y el desarrollo (QDDR) de los Estados Unidos realizada por el Departamento de Estado norteamericano, se advierte una progresiva integración de la diplomacia y el desarrollo que se perfeccionará, con base en la experiencia, en sucesivos ciclos del proceso de revisión estratégica. Al mismo tiempo se hace un esfuerzo importante de alineación, coordinación y cooperación efectiva con la defensa, que se podría traducir en el futuro, liderado por el Consejo de Seguridad Nacional, en una visión estratégica político-militar unificada que conduzca a un presupuesto nacional de seguridad.

En resumen, la política de la defensa define el qué hacer (fines del Estado). El cómo lograrlo, es decir la implementación de la política, le corresponde al diseño y ejecución de una estrategia de seguridad nacional (ESN), tema del próximo apartado.

La defensa y la estrategia de seguridad nacional

La necesidad del diseño e implementación de medidas y actividades adecuadamente organizadas para desarrollar la política de defensa y alcanzar los fines

del Estado requiere entonces de un procedimiento de más alto nivel de la nación para lograrlo. Esta situación es la que da paso a la necesidad de contar con una estrategia de seguridad nacional, que permita definir cómo (diseño de las medidas) se utilizan esos recursos de todo tipo para lograr los fines del Estado: promover y proteger sus intereses nacionales de los peligros y amenazas a que se enfrentan.

Para protegerse de los peligros y amenazas de tipo interno o externo, los Estados-nación formulan e implementan su estrategia de seguridad nacional. En relación con eso, la dicha estrategia de seguridad nacional se convierte en la principal herramienta de la función de la defensa para definir y diseñar cómo realizar las medidas y herramientas para alcanzar los fines del Estado. Teniendo en cuenta la anterior importancia, este trabajo consigna algunas definiciones de la estrategia de seguridad nacional. Según David Jablonsky (2010, p. 3), la estrategia es el empleo de los instrumentos (elementos) de poder (político-diplomático, económico, militar e informativo) para lograr los objetivos políticos del Estado en cooperación o en competencia con otros actores que persiguen sus propios objetivos. Se puede destacar cómo este concepto aporta en su definición el tema del poder nacional orientado hacia las capacidades de un Estado.

Otra definición trabajada recientemente es la de Ballesteros (2016):

La estrategia tiene un valor instrumental, no deja de ser una herramienta al servicio de la política, que define el camino a recorrer para alcanzar los fines u objetivos señalados por la política. Precisamente este carácter instrumental es lo que ha hecho que el término estrategia trascienda el ámbito militar, aplicándose a todas las actividades de la sociedad (p. 45).

Se puede observar que la estrategia de seguridad nacional involucra diferentes elementos, algunos de ellos ya discutidos anteriormente, que son esenciales en la función de la defensa. Los fines del Estado, por ejemplo, determinan los intereses nacionales y sus objetivos para alcanzarlos, establecen los riesgos e identifican los peligros y las amenazas internas y externas. Pero el elemento sustancial que aporta la estrategia de seguridad nacional a la política de defensa es el cómo se realiza esa defensa: mediante la dirección, orientación y coordinación de las fuerzas y capacidades de la nación, diseñadas para proteger los intereses nacionales contra los peligros o las amenazas que se puedan presentar. En tal sentido, la estrategia de seguridad nacional se convierte en un armonizador y coordinador de todos los elementos de la defensa: son los fines, los recursos o medios, y la identificación de peligros y amenazas.

Tener una estrategia de seguridad nacional es esencial en una política de defensa, con el fin de generar condiciones aceptables de seguridad en un Estado. Una política de defensa que no tenga una estrategia de seguridad nacional se

observará incompleta, por cuanto no tiene el diseño de medidas y actividades organizadas para lograr los objetivos nacionales. Se pueden citar los siguientes beneficios con respecto a disponer de esta estrategia, que no solo garantiza la dirección y coordinación de los elementos de la política de defensa, sino también propicia otras oportunidades, especialmente en un enfoque más amplio de la seguridad como el multidimensional.

Una estrategia de seguridad nacional posibilita los siguientes aspectos:

- Tiene una importancia social por cuanto involucra la misma sociedad en donde el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Pero esa responsabilidad también lo es de la sociedad, las organizaciones sociales, las empresas y los medios de comunicación.
- Contribuye al desarrollo social, no solo del país que la diseña, sino de aquellos otros territorios donde se aplica, llevando a cabo operaciones de ayuda humanitaria, de paz, de interposición, de estabilización en los pos-conflictos, etc.
- Garantiza la seguridad y promueve el desarrollo, así como este promueve seguridad; está alineada al concepto conocido de Kofi Annan: “la humanidad no podrá tener seguridad sin desarrollo y no podrá tener desarrollo sin seguridad” (ONU, 2005, p. 1).
- Facilita el desarrollo de otras estrategias, alineándolas para que persigan los mismos objetivos estratégicos de modo que se aprovechen las sinergias.
- Desarrolla estrategias específicas y eficientes contra los principales flagelos involucrados en los retos de la seguridad como las estrategias: de defensa contra el narcotráfico, la minería ilegal, la cibercriminalidad y la piratería marítima; para proteger las fronteras; y para situaciones de desastres naturales, siniestros y casos de pandemias, entre otras.
- Puede ser conseguida solamente equilibrando todos los instrumentos de la política del Estado. La estrategia de seguridad nacional logra ese equilibrio.
- Regula la gestión de crisis definiéndola como las actuaciones dirigidas a detener y valorar los riesgos y amenazas concretas para la seguridad nacional, facilitando la toma de decisiones y asegurando una respuesta óptima, coordinada y oportuna.
- Establece la asignación de recursos en cuanto a la defensa en armonía con el Estado para afrontar los problemas de la seguridad nacional.

- Facilita la socialización y cultura del tema de la seguridad y defensa ante la sociedad como un bien común indispensable para estabilidad y progreso del país.

Recomendaciones para una nueva política colombiana de seguridad y defensa: retos y desafíos

En este último apartado se consignan cinco recomendaciones para la formulación de una nueva política colombiana de seguridad y defensa que haga frente a los principales retos y desafíos que hoy tiene el país. Estas se han resumido en: (1) entender el concepto de seguridad multidimensional en el contexto colombiano frente a las nuevas y tradicionales amenazas, (2) elaborar una estrategia de seguridad nacional, (3) estructurar un sistema de seguridad y defensa, y su marco jurídico, (4) tener en cuenta la geopolítica en la defensa nacional, y (5) emplear los recursos (medios): el poder nacional.

La primera recomendación está relacionada con entender el concepto multidimensional en el actual contexto de Colombia. En los apartados anteriores se han consignado algunas características de este concepto, lo que ha dado paso a un debate en el continente sobre el tema. Por un lado, tener una visión más amplia de la seguridad es concordante al mismo proceso de globalización y sus efectos. Estos orientan a los Estados a diseñar herramientas para abordar problemáticas integrales en las cuales las nuevas y tradicionales amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad son de una naturaleza diversa como lo declaró la OEA. Por otro lado, esta visión ha tenido un impacto negativo a la hora de concretar medidas entre Estados. El nuevo enfoque no solo amplió el concepto de la seguridad, sino que también propició diferentes visiones con relación a las causas de los problemas en los cuales los contextos de un país a otro varían sustancialmente. Por dar un solo ejemplo, los cultivos de la hoja de coca en Bolivia, los cuales tienen orígenes históricos y culturales, por lo que su origen es diferente a las causas por las que se presentan en Colombia.

La otra dificultad es utilizar el concepto, que tiene un espíritu para el sistema interamericano en forma puntual para los problemas y desafíos en la seguridad interna de un país. Muchos de estos problemas —como la pobreza, la corrupción o ciertos relacionados con el medio ambiente— no parecen ser una amenaza al fin de la seguridad que persigue un Estado. Estos problemas, por importantes que sean, están más relacionados con la necesidad de formular políticas públicas y de gestión de un Estado para su solución. Como consigna el trabajo de Saint-Pierre (2012): “son consecuencias indeseadas de democracias deficientes

y de sus instituciones debilitadas, pero no de la seguridad” (p. 26). Muchos de estos problemas conciernen más bien a la democracia.

Se recomienda entonces precisar el concepto *multidimensional*. Las preocupaciones y otros desafíos multidimensionales en el marco de la OEA se relacionan con la seguridad internacional, en este caso el de la seguridad hemisférica. La seguridad nacional relacionada con los problemas internos de cada país le corresponde a cada Estado miembro. De hecho, en la misma Declaración sobre Seguridad en las Américas de la Conferencia Especial sobre Seguridad se consignó:

Cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas (Organización de Estados Americanos [OEA], 2003, p. 202).

La precisión dada por la OEA es muy entendible por cuanto cada país miembro tiene sus propias dificultades y retos en temas de seguridad, que si bien podrían provenir de un factor de inseguridad común como el narcotráfico, por citar un solo ejemplo, difieren en el contexto de un país a otro. Por consiguiente, el debate se fundamenta en la diferente apreciación sobre la naturaleza y las causas de los problemas relacionados con la seguridad. Según la investigación desarrollada en el Centro de Altos Estudios Nacionales del Colegio de Defensa de Uruguay, la inclusión de problemáticas relacionadas a un desarrollo deficiente o a una distribución desigual de los resultados de desarrollo bajo el paraguas del concepto de la seguridad tiene implicaciones que afectan no solo lo relacionado con los temas que se tendrían en esas perspectivas, sino también por el alineamiento rígido en ese aspecto, que impacta las características de la agenda política, social y económica propia de cada país (Papuchi y Camps, 2013, p. 30).

En ese sentido, algunos países como Uruguay establecen límites entre las políticas públicas que intervienen en el tratamiento de cada uno de los problemas transnacionales, con aquellos propios dedicados a su plan de desarrollo. Estos últimos son los que deben resolver gran parte de los problemas como la pobreza, la desigualdad, la corrupción y otros relacionados. Como consignan algunos estudiosos del tema: “El hecho de que una tendencia o problema afecte la salud o el bienestar no lo transformaría automáticamente en un desafío de seguridad nacional” (Dockendorff y Duval, 2013, p. 34).

La dificultad de concebirlas como problemas de seguridad da origen a la securitización de los problemas sociales y económicos, entorpeciendo el desarrollo de la democracia y reforzando la preocupación de analistas sobre el concepto

multidimensional, toda vez que la solución estaría más desde una óptica militar y policial que desde una perspectiva de solución social o económica. De hecho, la propia Oficina en Washington para América Latina (WOLA) advirtió sus preocupaciones un par de años después de su declaración en la OEA, cuando consignó: “La implementación de este nuevo concepto multidimensional constituye un riesgo de aumento de securitización de los problemas de la región y, por consiguiente, la militarización como una respuesta para confrontarlos” (WOLA, 2005, p. 1). Incluso en ocasiones también existiría el riesgo de la misma militarización de la policía nacional. Además, como se observa en Colombia especialmente en zonas aisladas y de fronteras, existe una tentación tradicional de los gobiernos de asignar tareas centrales a la institución militar por su disponibilidad, movilidad y capacidad para presentarla como solución a varios problemas en los cuales sus principales causas tienen orígenes sociales.

A partir de identificar y evitar las anteriores limitantes, se recomienda entonces abordar el concepto multidimensional de la seguridad aprovechando su enfoque integral en la función de la defensa para solucionar los problemas específicos de la seguridad; así como los riesgos y las amenazas son complejos y de orígenes diferentes, también las respuestas lo deben ser, es decir sus estrategias. En este sentido, la política de defensa puede hacer uso del enfoque de la seguridad multidimensional dando alcance a una estrategia de seguridad integral con organismos diseñados para desarrollar igualmente una labor integral y sistémica. El enfoque de la seguridad integral puede orientar a los expertos en la formulación de la política de seguridad y defensa (PSD), evitando las dificultades ya mencionadas y que se puedan presentar en el enfoque multidimensional; pero al mismo tiempo aprovechando su visión amplia de la seguridad.

En ese sentido, existen varios métodos que incorporan el concepto de la seguridad integral desde principios del siglo XXI y especialmente desde el 11 de septiembre de 2001 y la guerra global contra el terrorismo. Por ejemplo, un concepto es el utilizado por Barlett (Barlett *et al.*, 1995, pp. 115-117) para la elaboración de estrategias de seguridad y defensa. Él identifica las siguientes variables clave: el entorno de seguridad, los fines y objetivos, las estrategias, los recursos limitados, los medios y herramientas, y los riesgos. Su método se fundamenta en lograr un equilibrio entre distintas variables económicas, culturales, políticas e históricas, entre otras.

El método propone resolver las inevitables tensiones que normalmente se presentan entre estas variables y, en consecuencia, a sus permanentes cambios, así como estar listo para realinearlas o ajustarlas. Como se observa, el método se centra en la combinación e interacción dinámica de variables, dándole un enfoque integral de la estrategia, pero al mismo tiempo poniendo límites en su alcance al determinar diferentes factores en el entorno de seguridad. Como Barlett,

existen otros teóricos que utilizan un enfoque de seguridad integral como se observa en la siguiente recomendación.

La segunda recomendación es la elaboración de una estrategia de seguridad nacional (ESN). Como ya se consignó, la estrategia de seguridad nacional se convierte en la principal herramienta de la función de la defensa para definir y diseñar cómo realizar las medidas y herramientas para alcanzar los fines del Estado. Desde el 11 de septiembre de 2001 (11-S), con el atentado a las Torres Gemelas en Nueva York, existe una tendencia en aumento de que los países formulen una estrategia de seguridad nacional para cumplir con sus políticas de seguridad y defensa.

Ballesteros (2016), quien realizó una investigación comparativa de las estrategias y políticas de seguridad y defensa entre ocho países (Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Holanda, Italia, Alemania, España y Chile), encontró que los países privilegian la formulación de políticas de seguridad y defensa mediante el diseño de una estrategia de seguridad nacional para lograr los objetivos trazados en sus políticas. Asimismo, que hay una necesidad de dar respuesta integrada a los nuevos riesgos y amenazas en una época de globalización, especialmente desde el 11-S y el terrorismo global (p. 212). De tal forma que se puede apreciar la tendencia de estos países como otros, que deciden diseñar la estrategia de seguridad nacional con un enfoque integral que en forma organizada combine todos los recursos disponibles de los cuales dispone el Estado, sus capacidades civiles, militares y diplomáticas.

Entonces, en la misma línea de los conceptos anteriores enunciados, la política colombiana de seguridad y defensa requiere que no sea limitada principalmente al sector defensa. Esta política cada vez demanda tener una visión aún más amplia e integral por la complejidad creciente de la inseguridad. Para hacer frente a esa complejidad de la amenaza se requiere de una mayor participación interinstitucional, que únicamente la Fuerza Pública. Por ejemplo, ante peligros y amenazas invisibles y complejos se debe tener una política y estrategia muy fuerte en la judicialización que depende más de la rama judicial.

La mejor forma entonces para que una política de defensa de enfoque integral tenga éxito en su implementación es mediante el diseño e implementación de una estrategia de seguridad nacional, que logre y dé alcance a los objetivos trazados en la política de seguridad y defensa. Y que, además, se constituya en un instrumento articulador de los esfuerzos institucionales, estableciendo directrices y tareas para las distintas organizaciones involucradas en el tema de la seguridad para alcanzar soluciones concretas en el ambiente de la seguridad.

La tercera recomendación es la estructuración de un sistema de seguridad y defensa nacional (SSDN) y su marco jurídico. En vista de que la estrategia de

seguridad nacional es una herramienta relevante para la implementación de las políticas de seguridad y defensa, requiere para su planeamiento y ejecución de un sistema de seguridad y defensa nacional que articule la estructura organizacional del Estado, sus ministerios e instituciones, y los apoyos tanto del sector privado como de otras organizaciones no gubernamentales. Un planeamiento e implementación interdisciplinario e interinstitucional con un enfoque integral identifica el centro de gravedad sobre distintos fenómenos.

Paradójicamente después de muchos años en conflicto, Colombia no dispone de un sistema de seguridad y defensa. Teniendo en cuenta que la seguridad y el desarrollo son los dos principales fines fundamentales del Estado y, como consignó Kofi Annan (ONU, 2005), sin seguridad no hay desarrollo, sin desarrollo no hay seguridad. Colombia debería tener un sistema equitativo de seguridad para lo económico y el desarrollo, como lo propone los análisis y las recomendaciones del general Adolfo Clavijo comentadas en entrevista³. El país solo tiene alguna estructura fundada en un Consejo de Seguridad Nacional (CSN), que de acuerdo con el gobierno de turno funciona con objetivos de su programa. Sus directrices se ven limitadas especialmente para el sector defensa. La ausencia de un máximo nivel de análisis y planeación estratégica, con directrices nacionales e integrales que cubran toda la estructura del Estado, es evidente en el caso colombiano a diferencia de otros países.

En el análisis de los ocho países estudiados por Ballesteros (2006), además de disponer de un Consejo de Seguridad Nacional robusto con capacidad de análisis y planeamiento estratégico y de un Departamento de Seguridad Nacional (DSN), que en algunos de ellos lo contemplan como Secretaría Permanente del Consejo de Seguridad Nacional, en general todos ellos disponen de una estrategia de seguridad nacional. Incluso, algunos de ellos, además del Consejo de Seguridad Nacional tienen una estructura robusta como la Secretaría General de la Defensa y la Seguridad Nacional (SGDSN) en el caso de Francia. Estas instituciones —tanto el Consejo de Seguridad Nacional, el Departamento de Seguridad Nacional o el Secretaría General de la Defensa y la Seguridad Nacional— están organizadas con direcciones o departamentos dedicadas a la seguridad y protección del Estado, y a los asuntos internacionales, estratégicos y tecnológicos. Además, incorporan una Agencia Nacional para la Seguridad a los Sistemas de Información, entre otras direcciones no menos importantes. Otro resultado de la investigación en mención es el enfoque integral y sistémico de la seguridad y coordinación interministerial e interinstitucional, y la colaboración y cooperación entre todos los actores para dar una respuesta de defensa integrada a los riesgos y amenazas multifacéticos presentes y futuras (pp. 177-2012).

3 El brigadier general Adolfo Clavijo Ardila es investigador y autor de varias obras sobre seguridad y defensa. Ha presentado varios trabajos con propuestas sobre el tema al Ministerio de Defensa Nacional y a miembros de Congreso Nacional desde 2002.

Pero también se han presentado propuestas, al menos académicas, para que Colombia tenga un sistema de seguridad y defensa. La recomendación del profesor e investigador Jean Carlo Mejía (2009) es un ejemplo. Define el *sistema de seguridad* como el conjunto coherente de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado. Igualmente propone como principales funciones y atribuciones:

- Ser instrumento de garantía al planeamiento, dirección, ejecución y coordinación del poder nacional y su fortalecimiento.
- Evaluar y emitir conceptos sobre planes de seguridad y defensa, de guerra, de movilización y desmovilización, y de políticas de inteligencia estratégica.
- Además de las facultades consagradas en la Constitución relacionadas con la seguridad y defensa, se otorgan otras al presidente, al ministro de Defensa, al comandante de las FF. MM. y al director de la Policía Nacional, y se establece una colaboración armónica con la Fiscalía.

El anterior concepto del profesor Mejía (2009) identifica la necesidad de disponer de un sistema de seguridad y defensa nacional como instrumento coherente, tanto en la política como en las estrategias en términos generales; sin embargo, se observa una responsabilidad de la seguridad y defensa limitada principalmente del sector defensa, lo que difiere de la tendencia europea y estadounidense. Allí su alcance va mucho más allá del sector defensa, cubriendo la mayor parte de la estructura del Estado. La seguridad y defensa nacional debe ser una función política y no exclusiva del sector defensa, que tenga un alcance en las diferentes actividades de la sociedad e impacte decididamente en ella. Como se consignó en apartados anteriores, la seguridad es una responsabilidad de todos.

Finalmente, en esta recomendación se destacan otros beneficios de un sistema de seguridad y defensa nacional, como:

- Demandar una mayor participación interinstitucional, debido a la complejidad de la amenaza y peligros, más allá de la propia Fuerza Pública, porque el sistema de seguridad y defensa nacional articula los esfuerzos institucionales, estableciendo directrices y tareas para las distintas organizaciones involucradas en el tema de la seguridad y de esta forma alcanzar soluciones concretas.
- Estructurar e implementar una política de Estado para dar continuidad a los esfuerzos de los diferentes gobiernos y demás organismos involucrados en los temas relacionados con la seguridad y defensa. La falta de estas políticas de Estado en seguridad y defensa, lleva a que Colombia haya tenido

un efecto pendular de altas y bajas en sus estrategias *de defensa*, permitiendo que la seguridad e inseguridad tengan un comportamiento similar.

- Fortalecer el marco jurídico para el empleo de la fuerza, resolver vacíos y tensiones jurídicas, definir roles y misiones en la Fuerza Pública.
- Regular la gestión de crisis para el análisis de los riesgos y amenazas, y encontrar las alternativas decisiones adecuadas y concretas para la seguridad nacional.
- Proveer la asignación presupuestal en forma equilibrada y objetiva a los sectores e instituciones involucradas dependiendo de su participación en la Estrategia de seguridad nacional y en armonía con el Estado para afrontar los problemas de la seguridad y defensa nacional.
- Facilitar la socialización y cultura de la seguridad y defensa entendiéndola como un bien común indispensable para la estabilidad y el progreso del país, para que la sociedad comprenda y sea más participativa en estos temas y en general tenga una mayor conciencia al respecto. Esta recomendación demanda uno de los mayores desafíos del Estado y de la sociedad si se quiere avanzar en tener un país más seguro al actual.

La cuarta recomendación es tener en cuenta la visión geopolítica en la política colombiana de seguridad y defensa. Una nueva política colombiana en seguridad y defensa debe expresarse en concordancia con las realidades geoestratégicas históricas del país, pero teniendo en cuenta tanto los tradicionales como los nuevos desafíos del enfoque amplio de la seguridad (multidimensional o integral). La función de la defensa debe ser multifacética, como lo son las amenazas y los desafíos. Por ello se recomienda que las vocaciones geopolíticas de Colombia deben ser tenidas en cuenta en las políticas de defensa, a la luz de los conceptos de la seguridad multidimensional, y frente a esas amenazas y riesgos multifacéticos.

El profesor Alejandro Vargas (2002, pp. 419-432) de la Universidad Nacional identificó cinco vocaciones colombianas: americana y latinoamericana, caribeña, andina, amazónica e iberoamericana. La Escuela Superior de Guerra (ESDEG) amplió esas vocaciones y propuso las siguientes en la estrategia multidimensional de seguridad nacional:

Colombia es a la vez un actor atlanticense, caribeño, mesoamericano, andino, amazónico, orinoquense, ecuatorial, de la cuenca del Asia-Pacífico, occidental, americano, iberoamericano, latinoamericano, suramericano, antártico y del hemisferio sur. Así mismo, Colombia, al estar situado sobre la línea equinoccial, su soberanía se proyecta de forma ventajosa a un segmento de la órbita geoestacionaria en el espacio ultraterrestre (ESDEGUE, 2019, p. 32).

Cuando se hace un análisis objetivo por cada vocación colombiana y al observar las amenazas que propone la OEA bajo el enfoque multidimensional ya mencionadas, se aprecia que estas vocaciones son más aprovechadas por dichas amenazas que el mismo Estado en sus políticas *de defensa*. Para el caso, por ejemplo: la lucha contra las drogas ilícitas. Según la OEA y la estrategia multidimensional de seguridad nacional consignaron, una de las amenazas es el problema mundial de las drogas. Los grupos de narcotraficante han aprovechado la vocación caribeña atlántica y de Asia-Pacífico para estructurar el transporte de la cocaína desde las costas colombianas. Según las trazas marítimas reportadas por US Southern Command (2019), el 85 % del tráfico ilícito de drogas se realiza en forma marítima desde las costas colombianas y solo el 15 % se hizo desde Venezuela.

La actual política de seguridad y defensa contempla la línea de política “6.2.4. Sustituir la economía ilícita por la ilícita” y en ella se establecen siete tareas para la lucha contra las drogas. Sin embargo, no se aprecia una política de defensa que tenga el concepto de la vocación caribeña y del Pacífico para hacer frente al *modus operandi* de esa amenaza que aprovecha la localización geoestratégica de Colombia. En ese mismo contexto se consignan algunos ejemplos para dar claridad. El primero está relacionado con la política estadounidense de defensa para hacer frente a este tipo de amenaza específica y fortalecer la defensa nacional de su país (*defense of homeland*), y al mismo tiempo contribuir con la defensa de la región. Esta política de defensa se materializa con la organización de una institución: el Southern Command, no solo con una fuerza militar y su equipamiento estratégico, sino también con apoyos de otros sistemas del poder nacional, autoridades civiles, organizaciones no gubernamentales (ONG) e instancias multinacionales. Esta política de defensa se implementa mediante una estrategia específica y sus líneas de esfuerzo, y con un presupuesto asignado; además está articulada y coordinada con varios países caribeños (US Southern Command, 2019, pp. 1-8).

Un segundo ejemplo es la política de defensa *border police* (policía de frontera) de los países costeros del mar Negro. Es una institución para contener el tráfico de drogas, armas ilícitas y migraciones ilegales en este corredor estratégico utilizado por organizaciones criminales transnacionales. Esta instancia trabaja en coordinación con las fuerzas militares y sus capacidades de los países respectivos para facilitar los medios necesarios y así cumplir con los fines políticos asignados. Como los ejemplos ya mencionados, Colombia podría formular una política de defensa contextualizada con su vocación caribeña y teniendo en cuenta las amenazas específicas en ellas.

Colombia podría liderar un plan de control integral para la protección de las fronteras marítima, terrestre y aérea con los países caribeños mediante la estructuración

de un mecanismo que permita un marco de la seguridad cooperativa y la colaboración entre los diferentes países. Para derrotar las organizaciones criminales e insurgentes transnacionales, la mejor ofensiva es un buen bloqueo fronterizo (Staniland, 2005, pp. 21-39). Para esto se necesita la formulación específica de la política de defensa, es decir, su decisión, y una estrategia de seguridad que tenga líneas determinadas de acción con objetivos, tareas y responsabilidades, asignación de medios y recursos requeridos: humanos y materiales que incluya asignación de presupuesto. En esa misma línea de acción se pueden trabajar las demás amenazas y, en consecuencia, sus respectivas políticas de defensa, siendo conscientes de las diferentes vocaciones con las cuales se identifica el país, e incorporando el concepto de “integralidad” o de “seguridad multidimensional” con las precisiones y limitantes ya consignadas al comienzo de este capítulo.

La quinta y última recomendación se relaciona con el empleo de los medios: del poder nacional. El concepto de la seguridad ha evolucionado con una visión más amplia en la cual persisten amenazas tradicionales y surgen otras no tradicionales, nuevas y diversos desafíos a la seguridad de acuerdo con las declaraciones de la ONU y la OEA (Giraldo y Cabrera, 2020, pp. 101-104). Lo anterior demanda en respuesta de los Estados la formulación de políticas de defensa y estrategias también más amplias que solo la fuerza militar, con enfoques integrales y una participación interinstitucional y de la sociedad, como ya se había advertido en este capítulo. Pero esta interrelación y participación de un número mayor de instituciones y organismos requieren de directrices precisas generales y particulares, que faciliten la participación funcional de cada una en su respectivo campo. Buscar la sinergia y evitar la duplicación de tareas es determinante.

Ante la ausencia de políticas de defensa y estrategias, se presentan vacíos a los que, por falta de formulación y planeación, los gobernantes se ven obligados a dar respuestas inmediatistas y en el peor de los casos, la tentación de echar mano a lo único con que cuenta, con disponibilidad y capacidad: la fuerza militar, tema arriba analizado. Las directrices ante la complejidad referida no pueden entonces quedarse solo en la intención, sino también dotar a las instituciones de herramientas y mecanismos que faciliten su empleo. La actuación de unas fuerzas militares, por ejemplo, ante esa complejidad y nuevas amenazas del presente, sin unas reglas y marco jurídico que orienten, limiten y respalden su empleo, es como si se enviara a los soldados sin su fusil a una guerra convencional. Como lo consigna el profesor Coutau-Bégarie (2002): “El criterio del empleo de la fuerza es central, por la existencias de dialécticas conflictuales que se rigen por el derecho internacional” (p. 74).

En consecuencia, se requiere suministrar directrices puntuales y un marco legal —no claro actualmente en Colombia— para el empleo de la Fuerza Pública, y el acompañamiento de las instituciones y agencias pertinentes del Estado para la defensa de sus intereses ante los actuales y futuros retos de la seguridad, que

garanticen y den claridad en su empleo en forma adecuada, con el fin de evitar confusiones y ambigüedades.

Las anteriores cinco recomendaciones demandan de un trabajo más profundo para planeadores estratégicos y expertos en el tema, con el fin de desarrollarlas. Pero el principal reto para Colombia es ¿cómo lograr que estas directrices de defensa y otras posibles se incorporen como una política de Estado? En ese sentido y con el actual contexto nacional y global, para enfrentar los actuales y futuros retos de seguridad se requiere de una ley colombiana de seguridad y defensa (LCSD). Colombia no tiene una ley de ese tipo desde hace varias décadas⁴. Paradójicamente es uno de los pocos países que no la tiene a pesar de haber enfrentado un conflicto por más de cincuenta años. La ley colombiana de seguridad y defensa dará cuerpo y estructura a las anteriores cinco recomendaciones y de esta forma poder hacer frente a la complejidad de las tradicionales y nuevas amenazas multifacéticas. Esto posibilita al país avanzar en su estabilidad, prosperidad y seguridad. Asimismo, evitará la improvisación ante las diferentes situaciones que puedan afectar los intereses nacionales.

Se propone, igualmente, seguir algunos parámetros para que la ley colombiana de seguridad y defensa sea una herramienta pertinente, actualizada y viable para el contexto nacional e internacional. Por ejemplo, la ley debe estar en armonía con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Colombia; obedecer el cumplimiento de la Constitución nacional; entender la seguridad y defensa como un bien público, en la cual la autoridad de la Fuerza Pública y demás agencias del Estado son requeridas para fortalecer el Estado de derecho; y ser incluyente, que facilite la participación y oportunidades políticas, económicas y sociales del momento. En otras palabras, debe estar en armonía con el nuevo concepto amplio de la seguridad.

Conclusiones

En relación con los conceptos de seguridad y defensa, el Estado sigue siendo el actor principal de la seguridad como un fin y responsabilidad primordiales. La seguridad nacional comprende en términos generales la protección del Estado frente a amenazas externas y movimientos internos que puedan poner en peligro, y mantener la sociedad en paz. Para ejercer su función de proteger, el Estado debe hacer uso de sus instrumentos, mecanismos y capacidades, dando origen al concepto de la defensa. Esta comprende los medios y las acciones de cada Estado para alcanzar la seguridad como un fin. Ese fin, la seguridad, y sus medios, la defensa, puede darse en un escenario interno para referirse a la seguridad nacional y su

⁴ El primer acto legislativo por el cual se reorganiza la defensa nacional fue el Decreto 3398 del 24 de diciembre de 1965. Para una revisión de los documentos desde este año hasta 2010, véase Santos Pico (2010, pp. 335-337).

defensa; o en un escenario externo, en cuanto a la seguridad internacional y su respectiva defensa externa. Por último, la seguridad y defensa, como instrumento político, tiene un alcance en toda la sociedad como un bien público.

Sobre la relación e importancia de los Estados con la defensa, esta función constituye uno de sus fines principales. El Estado tiene una responsabilidad directa ante la defensa de las amenazas de violencia física con orígenes externos o internos, la defensa del bienestar económico, el mantenimiento de un orden mundial, y la protección y fomento de un conjunto de valores universalmente válidos. El Estado debe garantizar que esté libre de amenazas con el fin de proteger y promover sus intereses nacionales. La defensa demanda igualmente de la participación de todo el Estado y sus instituciones, no solo la de la fuerza militar, para el cumplimiento de esta importante y esencial tarea.

En relación con la defensa y la estrategia en la política nacional para establecer su necesidad e importancia, se concluye que la estrategia de seguridad nacional se convierte en la principal herramienta de defensa para su implementación. La estrategia de seguridad nacional define y diseña el empleo de todos los medios e instrumentos del poder nacional necesarios en cooperación con otros actores para lograr los objetivos fijados por la política de defensa. La defensa establece el conjunto de medidas y actividades para emplear los medios, y la estrategia de seguridad nacional determina cómo emplear esos medios, asimismo asigna responsabilidades y presupuesto.

Finalmente, este capítulo propone y explica cinco recomendaciones para la formulación de una nueva *política colombiana de defensa*, que haga frente a los principales retos y desafíos que hoy tiene el país en el tema de la seguridad. Estas recomendaciones consignan temas relevantes en la formulación de una política de Estado para fortalecer la seguridad y defensa del país que, por la complejidad presente y futura de las diferentes peligros y amenazas, demandan de una reformulación urgente que incorpore tanto necesidades pendientes como nuevos conceptos relacionados con la integralidad. El nuevo enfoque de la seguridad multidimensional precisando el objeto referente de la seguridad lleva a un concepto más amplio para formular una política de defensa integral con la participación de diferentes instituciones, no solo la fuerza militar, y evitando la securitización de los problemas sociales.

La redefinición del concepto de defensa, la implementación de una estrategia de seguridad nacional, el diseño y constitución de un sistema de seguridad y defensa nacional, la actualización de la geopolítica en la defensa nacional y el empleo del poder nacional en forma integral requieren que sean articuladas por una ley colombiana de seguridad y defensa moderna, democrática e innovadora. Todas ellas son recomendaciones de impacto estratégico, necesarias para fortalecer la defensa del país y garantizar su seguridad.

Referencias

- Ballesteros, M. A. (2016). *En búsqueda de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos - Ministerio de Defensa.
- Bartlett, H. C., Holman, G. P., y Somes, T. E. (1995). The Art of Strategy and Force Planning. *Naval War College Review*, 48(2). Recuperado de: <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol48/iss2/9>.
- Buzan, B., y Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Centeno, M. A. (2014). *Sangre y deuda. Ciudades, Estado y construcción de nación en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Urbanos.
- Comando General Fuerzas Militares de Colombia. (1996). *Manual de seguridad y defensa de Colombia*. Bogotá: Comando General Fuerzas Militares de Colombia.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Panamericana Editorial.
- Coutau-Bégarie, H. (2002). *Traité de Stratégie*, 3.º ed. París: Institut de Stratégie Comparée EPHE IV - Sorbonne.
- David, J. (1992). *Guide to National Security Issues*, vol. I, *Theory of War and Strategy*. Washington: US War College.
- Deibel, T. L. (2007). *Foreign Affairs Strategy. Logic for American Strategy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dockendorff, A., y Duval, T. (2013). Una mirada a la seguridad internacional a la luz de las estrategias de seguridad nacional. *Estudios Internacionales*, 176.
- Escuela Superior de Guerra [ESDEGUE]. (2019). *Estrategia multidimensional de la seguridad nacional (EMSN). Propuesta 2018-2028*. Bogotá: Departamento Curso de Altos Estudios Militares y Curso Integral de Defensa Nacional - ESDEGUE.
- Giraldo, H., y Cabrera, F. (2020). Los intereses nacionales y su protección: El desafío para una estrategia de seguridad nacional. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y F. Cabrera Ortiz (Eds.), *Identidad e intereses nacionales de Colombia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer - Escuela Superior de Guerra.

- Hough, P., Malik, S., Moran, A. y Pilbeam, B. (2015). *International Security Studies. Theory and practice*. Nueva York: Routledge.
- Ibáñez, J. R. (1994). *Democracia, seguridad y Fuerza Pública*. Bogotá: Imprenta de las Fuerzas Militares.
- Instituto de Estudios Estratégicos de España [IEEE]. (2011). *La evolución del concepto de seguridad*. Madrid: Ministerio de Defensa de España.
- Jablonsky, D. (2010). Why is strategy difficult? En J. Boone Bartholomees (Ed.), *Theory of War and Strategy* (vol I). Carlisle: U.S. Army War College.
- Medina, H. (2000). Seguridad y desarrollo: Síntesis de una dialéctica. Conferencia dictada en el Congreso Internacional “El papel de las fuerzas militares en una democracia en desarrollo”. *Theologia Xaveriana*, 139, 395-412.
- Mejía, J. C. (2009). Comisión ministerial de redacción de proyecto de ley de seguridad y defensa. Bogotá: Congreso de la República.
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos [WOLA]. (2005). *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia. Informe especial julio*. Washington: WOLA.
- Organización de Estados Americanos [OEA]. (2002). Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica. Asamblea General, Trigésimo segundo periodo ordinario de sesiones. Bridgetown, Barbados.
- Organización de Estados Americanos [OEA]. (2003). *Documento claves de la OEA sobre seguridad*, vol. I, *Seguridad Nacional*. Washington: Secretaría de Seguridad Multidimensional, Organización de los Estados Americanos.
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (1945). Carta de las Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf.
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (1985). Study on concepts of security. Report of Secretary General. Documento. A 40/553. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/99705?ln=es>.
- Organización de Naciones Unidas [ONU]. (2005). Un concepto mas amplio de libertad. Desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Asamblea General 21 de marzo de 2005.
- Orozco, G. (2005). El concepto de la seguridad en la teoría de las relaciones internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (72).

- Papuchi, G., y Camps, P. (2013). *Conceptos de seguridad y defensa de los países iberoamericanos: desde la óptica de sus colegios de defensa*. Montevideo: Centro de Altos Estudios Nacionales - Colegio de Defensa de Uruguay.
- Patiño Villa, C. A. (2010). *Guerra y construcción del Estado en Colombia*. Bogotá: Publicaciones y Comunicaciones Universidad Militar Nueva Granada (UMNG).
- Saint-Pierre, H. L. (2012). El concepto de la seguridad multidimensional: Una aproximación crítica. En S. Alda y V. Gómez (Eds.), *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la Unasur*. Quito: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado - Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador.
- Santos Pico, M. J. (2004). *Apuntes de estrategia sobre seguridad y defensa nacional*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Santos Pico, M. J. (2010). *Apuntes de estrategia sobre seguridad y defensa nacional*, 2.^a ed. Bogotá: UMNG.
- Soto Silva, J. E. (2009). La defensa nacional de la A a la Z: Algunas definiciones y conceptos. *Revista Política y Estrategia*, (114), 291-318.
- Staniland, P. (2005). Defeating Transnational Insurgencies: The Best Offense Is a Good Fence. En *The Washington Quarterly*. Cambridge: Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology.
- US Southern Command. (2019). *US Southern Command Strategy*. Enduring Promise for the Americas. Recuperado de: https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/SOUTHCOM_Strategy_2019.pdf?ver=2019-05-15-131647-353.
- Vargas, A. (2002). *Las Fuerzas Armadas y el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Walt, S. M. (1991). The Renaissance of Security Studies. *International Studies*, 35(2), 211-39. DOI: <https://doi.10.2307/2600471>.
- Weber, M. (1998). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 2.^a ed. México: Fondo Cultural Económica.

La corrupción: fractura de la seguridad del Estado

Edwin Murillo Amaris*

Interpretar una sociedad es difícil porque hay muchas causas que intervienen y porque, además, esas causas se condicionan y se afectan entre ellas.

Mauricio García Villegas, *El orden de la libertad*, 2020.

La seguridad de un Estado incluye el orden legal, la estabilidad institucional, las condiciones para la seguridad humana de sus habitantes, los espacios de coexistencia pacífica, los procesos de configuración de lo público acorde a las necesidades de los territorios y en las condiciones legales respectivas, las dinámicas de tomas de decisión responsables, participativas y transparentes, etc. En otras palabras, hacer referencia a la seguridad de un Estado hoy es interrelacionar las variables sociopolíticas de seguridad humanidad, capital social y tejido social. Esto es ir más allá de la tradicional lectura de la seguridad relacionada con guerra, enfrentamientos y defensa bélica.

A lo largo de este texto, construido conjuntamente con una serie de colegas de distintas instituciones de educación superior, el concepto de *seguridad* es analizado en la variedad de perspectivas, lo que permite focalizarse en el componente de fractura del marco referencial de la seguridad de y para un Estado: la

* Doctor en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid). Magíster en Filosofía (Pontificia Universidad Javeriana). Magíster en Teología (Pontificia Universidad Javeriana). Especialista en Resolución de Conflictos (Pontificia Universidad Javeriana). Profesional en Relaciones Internacionales (Universidad Jorge Tadeo Lozano). Correos electrónicos: edwin.murillo00@usc.edu.co y edmuram@yahoo.com.

corrupción. Se asume como “fractura” para hacer eco a la “ruptura del estado de cosas” que produce la actitud, el comportamiento, los actos y la significación común corrupta.

La seguridad del Estado es, en últimas, la seguridad para el Estado y la seguridad en un Estado. No es solo un asunto de los órganos de gobierno, delegado en las Fuerzas Militares y Armadas, ni mucho menos un inquietante tema para los ciudadanos, quienes son los más afectados cuando hay ausencia de esta. Desde dicha perspectiva, se apropia la seguridad en un Estado con políticas y mecanismos que garanticen la seguridad ciudadana, donde la sensación de “seguridad en las calles y en el uso de la propiedad privada” marcan la pauta. Tampoco son solo los marcos referenciales a nivel constitucional (legal) e institucional (cuerpos de seguridad) que posibilitan un “estado de cosas”, especialmente garantizando la soberanía.

A estas dos perspectivas de la seguridad se suma la promovida seguridad humana, abriendo el espectro de análisis de los contextos nacionales e internacionales, como la suma de factores sociales, económicos, culturales, políticos, legales, institucionales, de derechos y de capacidades humanas para sentar los fundamentos reales de un verdadero Estado social y democrático, en los que los habitantes en sus territorios avanzan tras la búsqueda de niveles de desarrollo que permitan la consolidación de la real condición humana.

Este capítulo analiza el fenómeno de la corrupción como fractura de la seguridad del Estado en Colombia, asumiendo la perspectiva de la seguridad en un horizonte de sentido amplio: la seguridad integral.

Concebimos la seguridad integral como una lógica de acción proactiva y defensiva, que trasciende ampliamente la clásica dimensión de la seguridad nacional, destacando la necesidad de incidir —para garantizar dicha seguridad— sobre los sistemas energéticos, sanitarios, alimentarios, medioambientales, de infraestructuras, tecnológicos, militares y de la seguridad interior, debiendo ser promovida coordinadamente desde los instrumentos de la gestión pública en el ámbito político-institucional, técnico, diplomático y de inteligencia para el desarrollo de estrategias preventivas, así como de respuestas ejecutivas de variado alcance, con el objetivo último de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y la seguridad de los consumidores, amparar el respeto de los derechos humanos y proteger el ejercicio de los derechos democráticos (Fundación Alternativas, 2009, p. 8).

A primera vista, estos elementos que ofrecen las nuevas perspectivas del concepto de seguridad en y para un Estado dejan entrever que esos sistemas que se interconectan e interrelacionan pretende garantizar el logro de niveles dignos de vida para los distintos grupos humanos en sus territorios. No en vano se aprehende

que la seguridad vista desde esta perspectiva es un elemento transversal a la esencia estatal. Por ende, cualquier acto que contravenga, interrumpa o tergiversa esa acción proactiva y defensiva que brinde garantías de satisfacción de necesidades de los pobladores, su seguridad, ampare los derechos humanos y proteja el ejercicio de los derechos democráticos, como se puede parafrasear desde la cita textual anterior, rompe, fractura, el marco de actuar estatal.

La corrupción es un fenómeno que puede ser analizado como actitud, comportamiento, acto y síntesis, la llamada significación común de una sociedad que apropia la connivencia con este tipo de situaciones.

Vivimos una sociedad que padece calamidades frecuentes. Unas son naturales, como las inundaciones o los derrumbes; otras son políticas, como el conflicto armado y la guerra; y otras más, las que me interesan aquí, con culturales y resultan del incumplimiento de reglas básicas de coordinación y autorregulación (García, 2017, p. 25).

Textos, artículos, documentales, investigaciones, informes, conferencias, etc., sobre la corrupción proliferan por doquier, como queriendo marcar un signo de algo importante que vale la pena resaltar. Puede que sea de importancia, pero prenden todas las alertas posibles que impidan la continuidad, multiplicación o proliferación de esta ruptura de nuestro ser como personas, sociedad y Estado.

Para lograr del objetivo planteado, este texto se guía por los siguientes cuestionamientos, expuestos como un referente que oriente el análisis: ¿cuáles son las formas más frecuentes de la corrupción en Colombia?, ¿cuáles son las causas políticas, sociales e institucionales más relevantes de la corrupción en Colombia?, ¿qué impactos tiene la corrupción para la administración y el erario en Colombia?, ¿por qué no son eficientes los organismos de control y la justicia penal en la lucha contra de la corrupción en Colombia?, y ¿hace falta una política para la formación de una cultura sobre ética pública en Colombia?

Este capítulo está estructurado en tres partes. En la primera se hará una aproximación al concepto del fenómeno de la corrupción, sin caer en un exhaustivo estudio conceptual. La propuesta es esbozar sintéticamente algunos aportes de académicos e investigadores que han contribuido en líneas generales a comprender esta compleja actuación para, finalmente, realizar un esbozo de las líneas generales que la comunidad internacional le ha dado a la corrupción. Posteriormente, en la segunda parte se propone un “triángulo dialógico conceptual” para interrelacionar la corrupción no solo como una fractura o “vicio de procedimiento en la configuración de lo público”, sino como una dinámica interrelacional entre seguridad integral y buen gobierno, ejes desde los cuales se evidencian la gravedad de sus efectos y, a su vez, delimitan el reto de prevención desde la transparencia.

Del marco conceptual y la dinámica relacional, se abordarán los índices de medición como instrumentos de evidencia que son propuestos e implementados por diferentes organismos internacionales, como un insumo de análisis para ubicar estos mecanismos como “indicios” de un fenómeno que va más allá de las cifras y dejan entrever una fractura real del horizonte de sentido estatal. Por último, se proponen algunos datos de análisis desde la situación de Colombia, en perspectiva más que conclusiva, puesto que la existencia de normatividad, el diseño de códigos éticos o de transparencia, las investigaciones de los organismos de vigilancia y control, y las posibles sentencias condenatorias (después de largos períodos de investigaciones judiciales) no son el punto final de una realidad que atraviesa la historia del país, las circunstancias culturales y los diferentes sectores sociales. En la última parte se presenta unas sencillas recomendaciones.

Comprensión del concepto de corrupción

Aunque el fenómeno de la corrupción siempre ha existido por la misma condición frágil y lábil del ser humano, las aproximaciones analíticas a este son diversas, teniendo presente los momentos históricos y los contextos desde donde se aborda¹. El objetivo de este capítulo no es trabajar la conceptualización ni caracterización del fenómeno, pero sí es importante hacer un breve repaso de lo que se puede aprehender como corrupción. Francisco Laporta y Silvina Álvarez (1997) hacen referencia al texto de John Noonan, *Sobornos* (1984), para ubicar relatos de corrupción desde 3000 a. de C. Es la “permanencia del fenómeno que lo convierte en hecho incontrovertible: que la corrupción es algo que existe siempre” (p. 19).

El docente investigador Robert Klitgaard (1988) abordó el concepto desde la perspectiva individual: “cuando un individuo pone ilícitamente sus intereses personales por encima de las personas e ideales que se dispuso para servir” (p. xi). Este comportamiento envuelve diferentes modos que pueden ir desde el uso de instrumentos políticos, pasando por promesas o acuerdos, hasta la acomodación de lo normativo para los fines individuales. O, en palabras más poéticas, al estilo francés, Etchegoyen (1995) la sintetiza expresando que “la corrupción evoca la carne putrefacta impuesta a los amotinados del Potemkin, las aguas purificadas por los especialistas, una naturaleza caída por un pecado original” (p. 39). Y, añade que es una “operación concertada” entre el corruptor y el corrompido, catalogándolo de “pacto mortífero, pacto sin paz” (p. 40).

1 Al respecto, consúltense trabajos como los de Robert Klitgaard (1988), Alain Etchegoyen (1995), Francisco Laporta y Silvina Álvarez (1997), Susan Rose Ackerman (1999 y 2006), Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (2003), Michael Johnston (2005), Arnold Heidenheimer y Michael Johnston (2009), Manuel Villoria Mendieta (2006), Óscar Diego Bautista (2009), y Manuel Villoria Mendieta y María Isabel Wences (2010).

Del estudio analítico que Francisco Laporta y Silvina Álvarez (1997) hacen del concepto, en los primeros capítulos de su texto sobre la corrupción política, se puede extraer para los fines de este capítulo una caracterización interesante:

La corrupción es una forma de “explotación segmentaria de la desconfianza” cuyas probabilidades de éxito están directamente relacionadas no solo con la existencia de beneficios extraposicionales, sino también con la pérdida de la confianza en formas de cooperación y de distribución de cargas y beneficios sobre la base del respeto de la autonomía individual, de la igualdad de oportunidades y de la confianza recíproca, propuesta por la democracia (p. 66).

Para Ackerman (1999), el fenómeno de la corrupción contiene un fuerte componente económico. Enfoca su análisis en la interacción entre la actividad de productividad económica y la renta improductiva, centrandolo en el la corrupción en el sector público. “La corrupción reduce la efectividad de las políticas industriales y fomenta los negocios no legales violando los impuestos y la misma regulación” (p. 2). En dicho estudio, Ackerman define las cuatro situaciones generalizadas en las que el impacto de la corrupción afecta a la economía, beneficia a los intereses particulares y los gobiernos soportan los costos de la acción: (1) sobornos que despejan el mercado (quedándose una compañía o firma con el contrato); (2) sobornos que actúan como bonificaciones de incentivo; (3) sobornos que aparentan menos costos (cifras disfrazadas); y (4) sobornos que permiten la actividad criminal (p. 9).

Años posteriores, la misma académica e investigadora Ackerman (2006), como editora de texto, demarca que “la corrupción ocurre donde la riqueza privada y el poder público se superponen. Representa el uso ilícito de la disposición a pagar como criterio para la toma de decisiones” (p. xvii). A renglón seguido, Ackerman diferencia entre “las recompensas oportunistas de bajo nivel y la corrupción sistemática (implica jerarquía, sistema electoral o la estructura de gubernamental en general)” (p. xvii). En las primeras (bajo nivel), los funcionarios públicos aprovechan oportunidades para el beneficio, aún existiendo leyes y reglamentos básicos de gestión. En la segunda (gran corrupción), señala Ackerman, existen algunos elementos del “bajo nivel”, pero es más destructiva al socavar los fundamentos del Estado, llevando al fracaso institucional y erosionar la economía. Existen tres variantes en esta última:

- a. Un área del sector público puede ser organizada como una máquina de extracción de rentas.
- b. Un sistema electoral corrupto en una democracia, determinando los resultados por la cantidad de dinero.
- c. Participación de los gobiernos en grandes proyectos, pero transfiere los activos de manera que se beneficien significativamente las organizaciones nacionales e internacionales implicadas (p. xix).

En 2003, Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez coordinaron un texto en el que se trabajó la relación entre poder, derecho y corrupción. Uno de los autores, Ernesto Garzón Valdés, en su texto dentro de la obra de Carbonell y Vázquez (2003), trae a colación las dos perspectivas desde donde se suele abordar el concepto de la corrupción: (1) la perspectiva de la modernización, un fenómeno propio de regímenes políticos no evolucionados —pero, esta tesis fue cuestionada por Colin Leys, citado por Carbonell y Vázquez (2003), al afirmar que “no sería un ‘rasgo específico’ de los países en desarrollo, pero tienen más probabilidad” (p. 19)—; y (2) la perspectiva de la moralidad, considerando que todo acto de corrupción es moralmente reprochable (pp. 20-21).

En el texto coordinado por Carbonell y Vázquez (2003), el concepto de corrupción se vincula con el sistema normativo. Así las cosas, la corrupción es un delito que contiene violación de una norma por parte de un tomador de decisiones que, a su vez, contiene una participación, aunque puede que no contenga este elemento.

En este orden de ideas, para Johnston (2005), “la corrupción implica el abuso de un fideicomiso, generalmente involucrando el poder público, para beneficio del privado” y cabe señalar un aspecto que resalta el autor: “es el abuso de funciones o recursos públicos para el beneficio privado” (pp. 11-12).

Manuel Villoria Mendieta (2006), en su texto, hace un repaso del concepto desde el ámbito disciplinar. Para este académico e investigador, el derecho, la economía, la ciencia política, la sociología y la ética ofrecen elementos de trabajo que permiten aproximar la corrupción a “acciones u omisiones que conllevan el abuso de los recursos públicos en beneficio de privados, por medio de transacciones que violan modelo de comportamiento”, delimita Villoria citando a Della Porta y Vanucci (2002).

En un escrito más reciente, Villoria (2021) sienta las bases de inicio de su análisis asumiendo la definición estándar que se da al fenómeno: “abuso del poder encomendado para beneficio privado [...]. Se entiende normalmente como el abuso de poder confiado a un servidor público para servir el bien común, pero que este último utiliza en beneficio personal, directa o indirectamente” (p. 1). En este mismo texto, Villoria resume las tres teorías que podrían explicar el surgimiento y desarrollo del fenómeno:

- a. *Enfoque institucionalista de la elección racional*: Los seres humanos actúan con racionalidad instrumental y egoísta. En consecuencia, los diseños institucionales inadecuados incentivan y promueven el comportamiento “suma cero”, esto es, se accede “al camino más fácil”.
- b. *Búsqueda de una ética universal*: Los derechos humanos, los derechos de los ciudadanos y los deberes son respetados e implementados con imparcialidad. Sin embargo, las prácticas individualistas en función de relaciones interpersonales,

familiares y políticas. En últimas, se hace presente el problema de acción colectiva (cuando unos actúan de manera corrupta, todos desearían actuar de igual manera).

- c. *Enfoque de infraestructura económica*: La relación entre economía y corrupción tiene vertientes, entre las que se destaca la dimensión de la pobreza y la desigualdad, facilitadoras de los actos y comportamientos corruptos (pp. 1-2).

Este rápido repaso por algunas propuestas analíticas sobre el concepto de la corrupción, abre la posibilidad de sentar las bases del presente capítulo en perspectiva de la seguridad integral. Como se señaló desde el inicio, la corrupción se asume como “fractura” del marco referencial del Estado y, por ende, tergiversa el horizonte de sentido de la institucionalidad, obstaculizando el principio de buen gobierno, como elemento “bisagra” de la seguridad multidimensional o, para efectos de este texto, integral.

No es objeto de estas líneas el concepto con sus componentes, características y diferenciaciones, aunque deben ser presupuestas y, por consiguiente, tenidas en cuenta. Pero, delimitar someramente el concepto permite visualizar el camino a seguir. Elementos como el abuso del poder en el uso de los recursos, los medios, los instrumentos y las instituciones, para la gestión de lo público, son el referente para identificar un acto corrupto. A lo anterior se suma la esencia del funcionario público en su interacción con los recursos económicos, legales, institucionales y humanos para tomar decisiones, en beneficio del bien común, pero que tergiversa para beneficio privado. Así mismo, este acto y comportamiento, conlleva una violación de la norma y los procesos/procedimientos, junto a una participación de personas o grupos que se desean beneficiar igualmente, manipulando y “disfrazando” la gestión de lo público.

Organismos internacionales como el Banco Mundial definen el fenómeno de la corrupción como “el abuso de un cargo público para obtener beneficios privados; abarca una amplia gama de comportamientos que van desde el soborno hasta el hurto de fondos públicos” (Banco Mundial, 2020). Por su parte, la Oede (2019), en *Directrices en materia de lucha contra la corrupción e integridad en las empresas públicas*, acoge el concepto y la caracterización que la Organización de las Naciones Unidas tipifica al respecto en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004)².

Estas orientaciones que las Naciones Unidas dan a la comunidad internacional, desde el compromiso mancomunado para enfrentar y luchar contra este “impase

² Los marcos referenciales de antecedentes de esta convención están en la Conferencia Internacional para la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, México, del 18 al 22 de marzo de 2002) y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002).

para el desarrollo”, cohesiona las iniciativas que se han promovido al respecto en espacio regionales como la Organización de Estados Iberoamericanos, a través de a Convención Interamericana contra la Corrupción (29 de marzo de 1996); el Consejo de la Unión Europea, donde se aprobó el “Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción” (26 de mayo de 1997); la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, espacio en el que se promulgó el “Convenio sobre la lucha contra el soborno de los funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales” (21 de noviembre de 1997); el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en el que se aprobó el Convenio de Derecho Penal sobre la Corrupción (27 de enero de 1999) y el Convenio de Derecho Civil sobre la Corrupción (4 de noviembre de 1999); y, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana, aprobaron la “Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción” (12 de julio de 2003) (Organización Naciones Unidas, 2004).

La perspectiva analítica desde las investigaciones y propuestas de académicos e investigadores, y las orientaciones de la comunidad al respecto, marcando la gravedad que este fenómeno es para el “mantenimiento de la paz y la seguridad internacional”, permiten confirmar el objeto que se persigue en estas líneas: abordar la corrupción como una fractura esencial de la seguridad del Estado. Por ello, la Organización de las Naciones Unidas señala que:

la corrupción es un grave impedimento para el Estado de derecho y el desarrollo sostenible (seguridad multidimensional) [. . .]. El impacto negativo obstaculiza el crecimiento económico y el desarrollo, socava la confianza pública, la legitimidad y la transparencia y entorpece la elaboración de leyes imparciales y eficaces, así como su administración, ejecución y aplicación (Organización Naciones Unidas, 2019a).

En similar perspectiva, la Ocede asume la corrupción como “amenaza para la gobernanza, el desarrollo sustentable, los procesos democráticos y las prácticas corporativas justas”³. El establecimiento de redes de cooperación, tras objetivos comunes, es el fundamento de la gobernanza con el propósito focalizado en el desarrollo integral o multidimensional de las comunidades y los territorios. Por obvias razones, todo acto, comportamiento o proceso en la configuración de lo público que no vaya tras ese fin fractura esencialmente las posibilidades y potencialidades del crecimiento económico, el desarrollo del medio ambiente, la consolidación de la democracia y, por ende, se rompen los fundamentos esenciales de la seguridad mutidimensional.

3 Recuperado de: <https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/combatealacorrupcion.htm>.

Punto de partida: triángulo dialógico “corrupción - seguridad integral - buen gobierno”

En 2006, la VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, llevada a cabo en Montevideo (Uruguay), aprobó el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (Centro Latinoamericano para el Desarrollo [CLAD], 2006)⁴. Allí, el Centro Latinoamericano para el Desarrollo también analizó la situación de los países latinoamericanos en materia de relación bidireccional entre gobiernos y ciudadanía, dentro de una búsqueda de desarrollo y justicia, tan necesaria para cada país de la región. En este sentido, ubica en la ética un eje articulador de sentido para lograr los propósitos de esa unión participativa y, por ende, el logro del desarrollo en contextos pacíficos: un paso más en la búsqueda de una ética universal, fruto del consenso de principios y valores en lo que denominan convivencia global⁵ y que se aprecia como una inserción en la construcción de códigos deontológicos que guíen el ejercicio de las profesiones. Señala el documento del CLAD (2006):

Los firmantes creemos que cualquier sociedad razonablemente ordenada y que busque la justicia como fundamento de su convivencia debe respetar aquellos principios y valores que permiten a todos los afectados por las normas opinar, debatir, argumentar en condiciones de igualdad sobre las bases constitucionales de la convivencia, para impulsar desde el debate modelos de desarrollo que promuevan la participación ciudadana, la eliminación de la pobreza y de todo tipo de exclusión. Ello nos lleva a establecer como fundamento de este Código el principio de la dignidad de la persona humana y como valores esenciales de desarrollo los de la libertad y autonomía del ser humano y su esencial igualdad intrínseca. De ahí que, para garantizar estas opciones esenciales, sea preciso que un buen gobierno reconozca, respete y promueva todos los derechos humanos —civiles, políticos, sociales, culturales y económicos—, en su naturaleza interdependiente y universalidad (p. 2).

Los ejes fundantes y fundamentales de la citada seguridad integral se pueden resaltar en el aparte traído a colación del código del CLAD (2006). A continuación, algunos de los aspectos que los representantes de los países consideran inaceptable:

(1) un gobierno que ampare y facilite la corrupción; (2) un gobierno que dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones; (3) un gobierno que no tome en

4 Adoptado por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Montevideo (Uruguay), del 3 al 5 de noviembre de 2006.

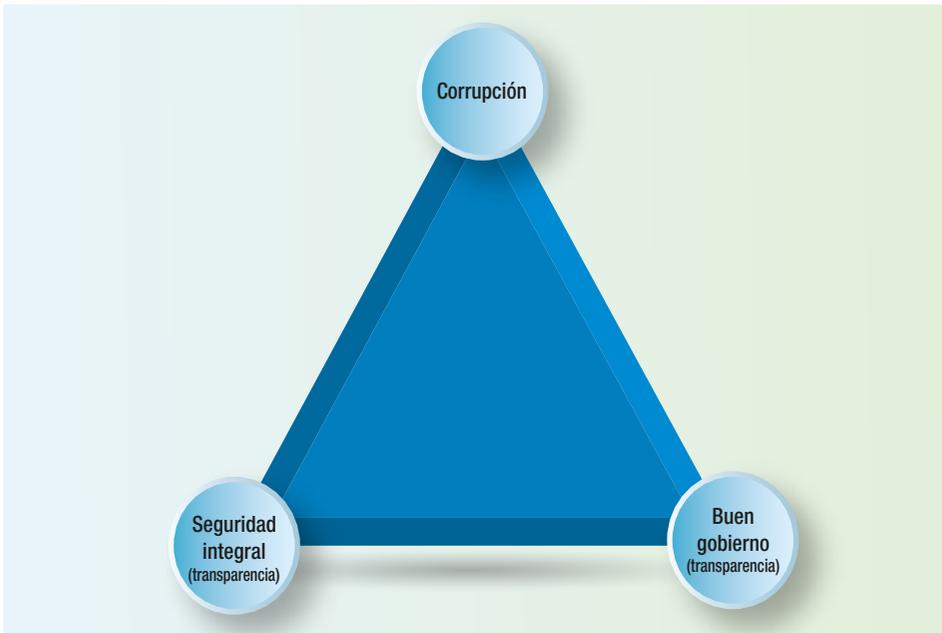
5 Tales son el respeto a la soberanía, el respeto al derecho internacional, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, la tolerancia, la convivencia pacífica y la cooperación (CLAD, 2006, p. 2).

cuenta las necesidades de sus ciudadanos; y (4) un gobierno irresponsable y que no rinda cuentas (CLAD, 2006, p. 3).

La categorización como falta grave de una gobernabilidad adecuada a las exigencias de la seguridad del Estado es un aspecto poco novedoso y de recurrencia permanente en todos los espacios y foros nacionales e internacionales. Pareciera que el ejercicio del poder trajera consigo, de manera automática, la fractura continua del mismo por existencia de intereses que se alejan del ideal: lo común.

En este orden de ideas, es viable plantear un triángulo dialógico a nivel conceptual que permita la apropiación de la corrupción como fractura de la seguridad estatal más allá de estadísticas o de ubicar ese tipo de acciones al ámbito exclusivo de los políticos o de los gestores de lo público. Si se asume la seguridad como componente fundacional del Estado, pero en su integralidad, la corrupción corroe todos los cimientos en la medida en que conlleva la búsqueda de intereses individualistas o particulares, por encima de lo común, y rompe las dinámicas de cohesión normativa, institucional y procedimental. En otras palabras, corrupción, seguridad integral y buen gobierno se interrelacionan bidireccionalmente, y configuran o fracturan lo estatal, de acuerdo con la fuerza que más jalone los procesos en la construcción de lo público (gráfica 1).

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia.

El extremo superior contiene la corrupción como mecanismo articulador que se dinamiza a través de actitudes, comportamientos, actos y, finalmente, por un sensación común de “estar bien a pesar de la corrupción o los corruptos”. Expresiones populares como “el vivo vive del bobo” o “aunque robe, que haga y deje cosas”, develan ese aspecto que se propone como significación común para expresar ese *modus vivendi* corrupto que atraviesa transversalmente la vida en Colombia.

La seguridad integral y el buen gobierno se proponen en la base del triángulo señalando (gráfica 1) dos de los fundamentos de la esencia de lo estatal que permean todos los aspectos de la vida social, económica, política e institucional, y que son influenciados por las dimensiones de lo corrupto, que, a su vez, puede ser gestionado a través de mecanismos e instrumentos anticorrupción. En la punta superior del triángulo se lee “corrupción” como eje igualmente dinamizador, pero al interrelacionarse con seguridad integral y buen gobierno se desvela la transparencia para delimitar la “vacuna para el virus”. Por lo menos, a nivel normativo, institucional y procedimental en la configuración de lo público, la seguridad del Estado pretende evitar la fractura por la corrupción a través de los principios de ética pública, tales como integridad, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, etc. De esta manera, se configura lo que hemos denominado punto de partida en este análisis.

El *buen gobierno* es definido por el Banco Mundial desde la llamada *buen gobierno* (*good governance*) y contiene en sí una directa relación con el desarrollo, el crecimiento y la promoción de instituciones que garanticen el marco referencial de un Estado democrático. Desde esta visión, la propuesta del triángulo dialógico que se presenta en este capítulo recalca una interacción que tiene injerencia en todo el espectro del Estado, haciendo énfasis en las variables que nos competen: seguridad integral y buen gobierno, frente a la corrupción —como fractura—, pero abriendo la perspectiva hacia la transparencia. “Instituciones adecuadas generan crecimiento y bienestar, y que estas instituciones adecuadas son la suma de instituciones democráticas, Estado de derecho y gobierno de calidad” (Villoria e Izquierdo, 2016, p. 320).

La buena gobernanza en términos de las tradiciones e instituciones mediante las que se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye: (1) el proceso por el cual se eligen, supervisan y reemplazan los gobiernos; (2) la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas sólidas de manera efectiva; y (3) el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y, sociales entre ellos (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999, citados en UNODC, 2019)⁶.

6 Recuperado de: <https://www.unodc.org/e4j/es/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html>

Forma de ejercicio del poder en un país caracterizada por rasgos como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el Estado de derecho, que revela determinación del gobierno de utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social (Alberdi, s. f.)⁷.

La *transparencia* en los procesos públicos o —en términos de este texto— en la seguridad del Estado está en directa relación con la disposición clara de información para el público en general, acerca de normas, regulaciones y decisiones, tal como se puede ubicar al hacer un rastreo del concepto y demarca esta definición extraída del Banco Asiático de Desarrollo (Hood y Heald, 2006, p. 4). El concepto ha estado relacionado con la organización internacional Transparencia Internacional, fundada en 1993, pero su referencia a “hacer público, a presentar ante los demás” es un factor común que vale la pena traer a colación en este momento del texto.

Hacer mención con un mínimo de énfasis en este momento del capítulo tiene un propósito: señalar el límite bondadoso de la fractura de la seguridad del Estado; esto es, la corrupción dinamiza la sociedad, al igual que los mecanismos e instrumentos de transparencia, para blindar la configuración de lo público de la humana tendencia al “oscuro accionar” de lo corruptible. No en vano, los tradicionales teóricos de la Administración pública, Christopher Hood y David Heald (2006), delimitan la llamada “anatomía de la transparencia” en la relación triangular entre “transparencia, sinceridad y vigilancia” (p. 25).

Se constituye una mezcla entre aspectos actitudinales y comportamentales del sujeto como individuo y, por efecto, de actos en el ejercicio social de su individualidad. Es decir, la transparencia conlleva apertura en el actuar como sujeto (personal y grupal) y vigilancia (control, supervisión, retroalimentación). Al apropiarse esta referencia conceptual y práctica de las relaciones “corrupción-transparencia” en la seguridad del Estado, la información a la mano ofrece los llamados índices de medición de la transparencia que ubican a los países según instrumentos que permiten evaluar los “compromisos” de los gobiernos con los mínimos que garanticen la democracia, el desarrollo integral de los pueblos y de los territorios. Pero, ¿realmente muestran indicios de la realidad?

De los índices a los indicios

Las variables de la globalización, lo multinivel, lo multilateral, etc., han marcado una nueva pauta de interrelaciones y de puestas en común de todo tipo de aspectos sociales, económicos, culturales y legales. El fenómeno de la corrupción no

7 Recuperado de: <https://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/24>.

es ajeno a esta dinámica. Una problemática que afecta a todos los países del mundo, en un sinnúmero de sectores, y que trae consigo nefastos impactos para el desarrollo territorial, el crecimiento económico, el logro de resultados que impacten positivamente a las comunidades y la gestión de los asuntos públicos con eficacia, eficiencia, efectividad, justicia y equidad.

Ante la problemática de fractura que la corrupción trae consigo, la comunidad internacional ha asumido un rol de liderazgo, motivación, orientación y vigilancia de los aspectos esenciales de la vida de los Estados. Precisamente, la seguridad es uno de esos elementos que desde Naciones Unidas se ha elevado y defendido con ahínco desde la segunda posguerra. Desde el concepto de seguridad humana, la ONU promueve el enfoque que permite a los Estados delimitar y trabajar por la superación de las dificultades intersectoriales que tienen efecto negativo en la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de los ciudadanos (Organización de las Naciones Unidas, 2019b).

Las medidas adoptadas en los foros internacionales han logrado el desarrollo de documentos internacionales en los que se objetivan los compromisos estatales para el logro de los propósitos comunes para el bienestar de las diferentes comunidades y territorios. Uno de los instrumentos que más se han elaborado y perfeccionado son los índices de medición de aspectos relevantes en la gestión de los Estados; por ejemplo: el índice de confianza en los gobiernos de la OCDE, el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, The Global Competitiveness Report del Foro Económico Mundial, etc.

Estos instrumentos concretan la máxima de lord Kelvin: “lo que no se puede medir, no se puede controlar”. Desde esta perspectiva, Daniel Kaufmann propuso la medición de buen gobierno y corrupción que hace el Banco Mundial. Son datos estadísticos que permiten la evaluación de variables características de un fenómeno, en este caso la corrupción y, por consiguiente, la buena gobernanza. Indudablemente son acercamientos metodológicos desde la apuesta del Banco Mundial, de la OCDE o de Transparencia Internacional, según el caso. Afirma Kaufmann que desde la existencia de los índices se ha notado una mejoría en la calidad de la gestión gubernamental, pero también se han hecho evidentes fallas (entrevistado por Bono, 6 de mayo de 2019).

“La buena gobernanza no es la ausencia de escándalos o desafíos. La buena gobernanza, lo ve la ciudadanía, es la capacidad de las instituciones para ejercer el liderazgo de las reacciones ante un escándalo” (Kaufmann, entrevistado por Bono, 6 de mayo de 2019). La relación que establece entre la corrupción y la lucha contra ella está en el que podemos llamar “elemento bisagra”: la buena gobernanza; esto “incluye transparencia, rendición de cuentas, regulaciones efectivas, meritocracia e independencia y efectividad del poder judicial”, resalta el mismo Kaufmann.

Desde la UNODC (2019), el término que marca la pauta para apropiarse de la corrupción más allá de datos estadísticos y analizar los efectos sobre un contexto como el colombiano, es el de *buena gobernanza*, como se ha venido reiterando:

se asocia generalmente con objetivos políticos, económicos y sociales que se consideran necesarios para lograr el desarrollo. Por consiguiente, la buena gobernanza es el proceso mediante el cual las instituciones públicas manejan los asuntos públicos y gestionan los recursos públicos para promover el Estado de derecho y el ejercicio de los derechos humanos (derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales)⁸.

Alrededor de estos marcos referenciales, los citados índices plantean una manera de acercamiento analítico a la situación de los países y los resultados de la gestión de sus gobiernos, así como la relación con las comunidades y los territorios. En ese orden, la categoría corrupción aparece evaluada dentro de campos amplios de vida institucional, por ejemplo, transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, buen gobierno, etc. Sin embargo, es importante tener presente este tipo de instrumentos, puesto que señalan una pauta de aproximación a los distintos vectores que permean la vida estatal.

A partir de estos índices de medición, los países son ubicados en unos rangos de efectividad, eficacia y eficiencia en los procesos de tomas de decisión para el logro de los objetivos, sobre todo las garantías para que el desarrollo humano integral se configure en un eje transversal de acción.

El índice de percepción de Transparencia Internacional de 2020 ubica a Colombia en el puesto 92 (con 39 puntos sobre 100, teniendo presente que 0 es el mayor índice de corrupción) entre 180 países evaluados. Cabe resaltar que el país ha estado estancado durante los últimos cuatro años, puesto que la puntuación ha estado entre 36 y 39 puntos (*El Tiempo*, 28 de enero de 2021), dejando evidencias de “un mal generalizado y continuo dentro de la estructura sociopolítica”. En este último índice de 2020 se señala que las medidas adoptadas por los gobiernos para gestionar la crisis por la pandemia del COVID-19 produjo un efecto negativo sobre el crecimiento en transparencia y afianzó la corrupción. Lo anterior debido a las decisiones tomadas en estados de excepción o emergencia (según el caso) para el sector de la salud y los apoyos a diferentes grupos poblacionales afectados por las restricciones, creando oportunidades para actos corruptos en muchos niveles de decisiones.

En 2019, Colombia obtuvo 37 puntos; en 2018, 36 puntos; y en 2017, 2016 y 2015, 37 puntos. En otras palabras, el llamado “mal endémico” sigue actuando en el país, creando una fractura generalizada que se manifiesta en la desconfianza

8 Recuperado de: <https://www.unodc.org/e4j/es/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html>.

social ante las instituciones del Estado, ahondando la crisis socioeconómica y elevando los niveles de conflictividad social y, por ende, violencia. Al respecto, la investigación de la firma Edelman Data and Intelligence (2021) dejó como evidencia que Colombia bajó 5 puntos en percepción de la confianza de la sociedad frente a las instituciones gubernamentales. Es el 4.º país en el que las personas más desconfianza sienten frente a su gobierno. Así mismo, se desconfía de los medios de comunicación y de las organizaciones no gubernamentales. En lo referente al incremento de la violencia, el reporte de la Policía Nacional de Colombia, a 2 de agosto de 2021, evidenció un total de 7.934 actos violentos⁹ (categoría homicidios). El Boletín Estadístico Mensual del Instituto de Medicina Legal (meses de enero-febrero 2020 y 2021, trabajo comparativo) señala un número total de 3.531 muertes violentas en el transcurso de esos dos meses en 2020, frente a 3.650 en 2021 (Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2021).

Al llegar a este punto de análisis, es importante destacar cómo la fractura estatal que ocasiona la corrupción cruza transversalmente todos los sectores sociales e institucionales del país. No en vano, la afectación que se ejerce sobre la seguridad integral está a la orden del día en todas las facetas de la vida social. La búsqueda continua del interés personal sobre el colectivo o público tiene un efecto que podemos denominar *cascada*, por cuanto el desvío del sentido último de la gestión de lo público que, en sí, se sintetiza en la configuración de lo público (impacto sobre comunidades y territorios, promoviendo el desarrollo integral), se desdibuja y queda atrapado en máscaras de liderazgos falsos, contratos amañados, pésimos procesos de gestión, detrimento del patrimonio común, etc. Como se ve, la búsqueda de los marcos de referencia de la seguridad integral se ausenta y prevalece la sensación de inseguridad generalizada.

Como último índice que se trae a colación, el Reporte Global de Competitividad de 2019, entre sus variables de medición, ubica a Colombia en el puesto 57, entre 141 países, en marco de referencia de la competitividad. Entre los insumos que tiene en cuenta la medición de este índice está la categoría de transparencia, en la que el país se ubica con 36 puntos en el puesto 85. Desde otra perspectiva, el país sigue en el marco de un alto porcentaje de corrupción y, como efecto, la negatividad en el desempeño de competitividad (Foro Económico Mundial, 2019, p. 159).

Así las cosas, pareciera que la fractura del Estado es inminente ante el fenómeno de la corrupción. Datos, cifras, noticias y casos de corrupción son componentes del “día a día”. Manuel Villoria Mendieta y Agustín Izquierdo Sánchez (2016) llegan a afirmar que “incluso podríamos decir que una gran parte

9 Cabe destacar que los datos a esa fecha estaban en proceso de consolidación y ajuste con la información de la Fiscalía General de la Nación (Policía Nacional de Colombia, 2021).

de la ciudadanía relaciona naturalmente la corrupción con la actividad política” (p. 237). Estos autores traen a colación un síntesis del concepto que hace Francesco Kjellberg (2000, citado por Villoria e Izquierdo, 2016) y que se puede asumir como condensación de este análisis de la fractura del Estado que se ha desarrollado en este texto, marcando un reto para la seguridad.

La corrupción (pública) como una quiebra de las normas legales (concepción jurídica), o de las normas éticas no escritas (concepción ética) pero con apoyo social generalizado (concepción sociológica) relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, para proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta (concepción política) con voluntad de ganancia directa o indirecta en mente (concepción económica) (p. 239).

Algunos aspectos desde la situación en Colombia

El análisis del fenómeno de la corrupción, así como su interrelación con las variables de transparencia, buen gobierno y seguridad que se ha desarrollado a lo largo de este capítulo, conduce a una propuesta conclusiva respecto a la situación de Colombia y, por ende, la fractura estatal que conlleva. Más allá de referenciar casos de corrupción, volver sobre estadísticas o citar estudios, se busca dejar abierta la discusión en dinámica relacional con la seguridad integral. Para ello, se tendrán como referentes de cierre las preguntas que se plantearon en la introducción de este capítulo.

Tratar de buscar explicaciones a este fenómeno es una tarea ingente que ha conllevado infinidad de estudios, investigaciones, informes, reportes, material audiovisual, etc. Al abordarlo en perspectiva de seguridad multidimensional o, como se orientó en estas líneas, desde la seguridad integral permite puntualizar aspectos que se podrían catalogar como relevantes en el momento de tratar de hallar las causas de esta dimensión de la fractura del Estado.

Las causas de la corrupción en Colombia se podrían catalogar en tres amplios campos: (inter) subjetivas, estructurales y procesales. Se define lo *(inter) subjetivo* como aquel grupos de aspectos o insumos que posibilitan el acercamiento al fenómeno desde la condición humana (bien sea, en lo individual, comunitario o social). Lo estructural se aborda como el conjunto de aspectos de la estructura estatal colombiana que inciden en la expresión y evidencia del fenómeno. Y, finalmente, lo procesal abarca la concatenación de hechos y procesos históricos que permiten ubicar la corrupción en continua dinámica con la vida social, económica, política e, incluso, cultural.

Causas (inter) subjetivas

El proceso de corrupción de la contratación en Colombia es algo que viene, que es endémico. Nosotros no somos los promotores de la corrupción en Colombia. La corrupción en Colombia, pues como en cualquier país es algo inherente a la naturaleza humana (Miguel Nule Velilla, 7 de marzo de 2011, en *Criticality*, 2012).

Esta frase extraída de una de las entrevistas que se le realizaron a Miguel Nule Velilla podría fundamentar el primer grupo de causas que se han delimitado para intentar explicar la corrupción en Colombia. Sin embargo, contiene aspectos que no pueden justificarse en sí mismos. Al afirmar que “la corrupción es algo inherente a la naturaleza humana” permite acceder a un ámbito de discusión que ha acompañado a la historia de la humanidad: la fragilidad constitutiva humana, más no a un nivel de “justificación”.

La dimensión frágil, lábil o débil del ser humano es una categoría que ha sido trabajada por distintas disciplinas. Incluso, la historia de las religiones da cuenta de ello al categorizar la relación entre la divinidad (independientemente de la cultura y del momento histórico) en un “desnivel” que contiene el componente de perfección de la deidad, ante la imperfección de la humanidad. Por ende, este primer grupo de causas hallan explicación en esa variable de labilidad humana. El ser humano, en su naturaleza y esencia, puede tender al equívoco, a errar, a optar por decisiones en los que prevalecen sus intereses y búsquedas individualistas o grupales, pero tendiendo a “sacar provecho” de las circunstancias, oportunidades y posibilidades.

Ante esta situación, la dimensión grupal, comunitaria o social del ser humano siempre ha promovido acuerdos de comportamiento en los que lo común se asuma como un referente clave para la construcción de coexistencia con otros. Es lo que en antropología filosófica se trabaja como *la alteridad* (el reconocimiento del otro y los otros en los espacios). Es decir, de la misma condición lábil brota la apertura a la búsqueda de mínimos de encuentro, valorando lo común como factor de cohesión y desarrollo de lo humano.

Estos desarrollos analíticos van ligados a teorías políticas de construcción del Estado. Es así como Adela Cortina (2009) desarrolla la teoría de “ciudadanos del mundo”, haciendo eco a esa relación política que contiene la ciudadanía en su encuentro como individuo, con una comunidad. “De suerte que la trama de la ciudadanía se urde con dos tipos de mimbres: *aproximación a los semejantes y separación con respecto a los diferentes*” (p. 36, bastardillas fuera del original). Pero, esta misma trama, traída a colación desde Adela Cortina, deja evidenciar la combinación semejantes-diferentes que hacen de lo social el elemento característico de lo estatal. Y, junto a ello, se configura en el ámbito en que al ser humanos,

también la persona se va relacionando con el mundo desde sus sensaciones, sentimientos y actitudes.

Es en ese juego de la sensación, del sentir y el actuar, que la posibilidad de errar, equivocarse, “ir por un camino jalonado desde lo individual”, lleva a que la corrupción se concrete. Una manera de analizar esos modos de acción la describe Mauricio García Villegas (2017) en su libro *El orden de la libertad*, en el que hace referencia a los llamados “personajes incumplidores”, pero antes categoriza a los cumplidores en tres grupos: (1) el cumplidor que, a su vez, contiene al que cumple motivado por creencias o valores (cumplidor justiciero); (2) el cumplidor que solo acata cuando le conviene (cumplidor táctico); y (3) el cumplidor que cumple porque es un deber (cumplidor cívico) (pp. 90-93).

García Villegas también clasifica a los incumplidores en: el vivo, el rebelde, el arrogante y el desamparado (pp. 93-137). En síntesis, es una propuesta interesante de catalogar a los colombianos en su perspectiva histórico-cultural frente al compromiso de construcción de lo común. “El vivo siempre busca satisfacer su interés personal y para ello acomoda los medios a los fines, de tal manera que le sirvan de la manera posible, sin importar código moral o ley” (p. 99). El rebelde puede expresar “rebeldía contra la autoridad y contra la ley”, a veces “justificada en la existencia de valores superiores como la justicia, la propiedad y la religión” (p. 116). También, en muchos casos, señala García Villegas,

la rebeldía es más una actitud de defensa personal que de reacción política. Es el oído y la antipatía, más que el deseo de reivindicar la justicia o el derecho, lo que a veces mueve a los subordinados a rebelarse (p. 116).

El arrogante, según García Villegas (2017), surge de:

nuestra obsesión por el estatus y el reconocimiento social. Es un rezago de la sociedad jerarquizada que existía en la Colonia. Pero, sobre todo, es el resultado de un modelo de sociedad en el que la familia, la clase social, la religión y el honor conservan todavía una importancia desmesurada en relación con el Estado, la igualdad ciudadana y los bienes públicos (p. 125).

El desamparado se hace palpable cuando:

hay situaciones en las cuales las personas desobedecen por necesidad; porque no les queda otro remedio. Eso ocurre cuando las circunstancias hacen imposible o inconveniente la obediencia, bien sea porque la norma no tiene sentido o porque la obediencia resulta contraproducente o irrealizable (p. 134).

En este orden, la dimensión constitutiva lúbil del ser humano, en el encuentro con el otro y los otros, dejan evidencia la causa (inter) subjetiva de la corrupción

en Colombia. La existencia de esa posibilidad de “optar solo por el interés propio” deja abiertas las posibilidades de tender hacia los actos de corrupción personal o grupalmente, cuando se da la oportunidad de una tarea donde hay manejo de poder, recursos en cantidades y oferta de “sacar ventajas” comparativas en beneficio propio o del grupo al que se pertenece.

Hay múltiples formas de cómo estamos por fuera de la norma, estamos por fuera de una conductas establecidas y pactadas socialmente, pero incumplidas socialmente. Entonces, vemos muchos esfuerzos del gobierno, muchos esfuerzos de los organismos de control, pero creemos que eso no basta. Mi reflexión es la siguiente, mi reflexión la comparo con la salud: si una sociedad tiene un sistema de salud público realmente fuerte, un sistema de salud público en donde lo que prevalezca es la prevención y no el tratamiento de la enfermedad, pues es una sociedad que se puede ahorrar muchísimo en clínicas, en centros de salud, en campañas de vacunación, etc. Lo mismo lo veo en este tema. Si en vez de llegar al final, si en vez de estar es en el momento represivo, si en vez de que lo únicos actores de esta situación sean los organismos de control y de represión del Estado. Si tuviéramos una gran actitud social frente al cumplimiento de la norma, la sociedad sería diferente [...]. La sociedad no se está preguntan qué podemos hacer para prevenir (Mejía, 2019).

Causas estructurales

El primer grupo de causas propuesto en este capítulo para una análisis del fenómeno de la corrupción en Colombia remite automáticamente al cómo esa tendencia frágil del ser humano, puesta en acciones, rompe la dinámica de relación con la norma que, en sí, es el marco para disponerse al coexistir con otros, y se ha consolidado en la fuente estructural del problema.

Lo estructural hace eco, en primera instancia, a la manera como se ha arraigado en la sociedad colombiana el *modus vivendi* con los actos de corrupción. Una frase popular deja entrever este primer elemento de lo estructural: “X o Y político, que robe, pero que haga algo”. Constitucionalmente somos un Estado que configuró desde 1991, con sus antecesores, una serie de organismos de vigilancia y control que se denomina coloquialmente las “ías”: la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Veeduría Ciudadanía, etc.

Pero incluso con la existencia de organismos de vigilancia y control, los procesos que se han logrado concretar en materia de actos de corrupción y otros delitos contra la configuración de lo público no han sido suficientes para prevenir el fenómeno incrustado en la vida sociopolítico de los colombianos. Se marca con ahínco la fractura que se está citando desde el inicio de este texto.

A lo anterior se suma un segundo componente de las causas estructurales de la corrupción en Colombia: la (des)institucionalización de lo público. Teniendo presente que el concepto de institución va más allá de la organización y asume el conjunto de redes formales e informales que posibilitan la coexistencia social, objetivada en el Estado, en Colombia la abundante proliferación de normas y los marcos referenciales de organización del sector público no garantiza un orden de las cosas.

Las normas tipifican lo que se debe y no se debe hacer. Las organizaciones estructuran un “orden en planeación, planificación y gestión” de lo público. Pero el componente humano de este marco no actúa coherentemente con los principios y valores de lo público. Por tanto, lo institucional se (des)institucionaliza en todos los niveles. A lo que se añade la poca efectividad en la vigilancia y el control en los procesos de respuesta a las demandas ciudadanas y a la búsqueda de impacto y transformación de los territorios. “La desconfianza hacia las instituciones no es tanto un rechazo activo como una predisposición generalizada, una inclinación preestablecida de nuestro marco de referencia” (Hecló, 2010, p. 27).

Como tercer componente de las causas estructurales del fenómeno de la corrupción en Colombia se propone considerar la relación centralismo-regionalismo que tanto ha caracterizado al país. Aunque la Constitución Política de 1991 define al país “organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (artículo 1.º), en la práctica, la dependencia de las regiones del centro del país se mantiene, aunque se llegue a afirmar que no en los mismo niveles de antes de la Constitución de 1991.

Este “centralismo” se agrava con la dinámica sociopolítica y económica de las regiones. La presencia y fuerza efectiva de élites históricas, dueñas de tierras, procesos productivos y, por ende, del poder político, junto a actores al margen de la ley, agravado con la ausencia del Estado en las más remotas zonas, develan la realidad estructural de los territorios y su espacio propicio para la corrupción. A su vez, la perspectiva social marcada por la injusticia social, la inequidad, el abrumante desnivel entre la mayoría de la población y las pocas familias que configuran las élites en las regiones y en el país ahondan este aspecto estructural de las causas de la corrupción en Colombia.

Causas procesales

La historia del conflicto armado en Colombia y, como efecto, el fenómeno de la violencia en el país, a lo largo de décadas, referencian el tercer grupo de causas de la corrupción en el país. El surgimiento de los grupos al margen de la ley, tanto de izquierda como de derecha, ha sido explicado desde las mismas causas de

la conflictividad. Tal es la referencia al respecto que se hace desde la visión del investigador del Cinep, Fernán González González y que se sintetiza en un texto de Murillo (2017):

Elementos estructurales:

- a. La configuración social de las regiones, su poblamiento y cohesión interna, ligados a un programa agrario nunca resuelto.
- b. La integración territorial y política de las regiones y sus pobladores mediante el sistema político partidista.
- c. Las tensiones y contradicciones sociales que se derivan de los dos procesos anteriores, frente a la incapacidad del régimen para tramitarlas adecuadamente.

Los factores subjetivos serían:

- a. Las interpretaciones que personas y grupos sociales hacen de esas tensiones.
- b. Sus valoraciones de las mismas tienen que ver con sus hábitos de pensamiento.
- c. Sus preocupaciones y marcos ideológicos, que finalmente arrojan opciones y decisiones voluntarias frente a la situación diagnosticada (González González, 2014, citado en Murillo, 2017, pp. 268-269).

Por ende, la larga historia de enfrentamientos en Colombia ha dispuesto que la condición subjetiva, sumada a la (des)institucionalización generalizada, hallen en las consecuencias del largo conflicto armado fenómenos de violencia, desplazamiento forzado, víctimas, hondura en los niveles de pobreza, injusticia social e inequidad, así como dejar a flote procesos sociales, políticos, económicos y culturales, con grietas dispuestas para dinámicas corruptas que se disfrazan detrás de “búsquedas alternativas al conflicto y la violencia”, políticas sociales, planes, programas y proyectos de solidaridad y asistencia al gran porcentaje de población afectada por estos procesos conflictivos.

En este *maremágnum* de situaciones, Colombia presenta casos en todas las tipologías de corrupción. Según Manuel Villoria Mendieta y Agustín Izquierdo Sánchez (2016) se pueden distinguir cuatro tipos posibles de actividades corruptas:

- a. Las que quiebran normas legales y cuyo resultado son beneficios directos para el político o burócrata correspondiente. En esta categoría se pueden ubicar los sobornos y los cohechos o las malversaciones de fondos públicos.
- b. Las que implican quiebra de normas legales pero con beneficios indirectos para el corrupto. En este tipo de actos corruptos, los autores ubican todos los supuestos en los que se incumplen normas de concurrencia en la contratación pública o en la concesión de subvenciones (incluyendo la peculiar subvención

encubierta que es la recalificación de terrenos) para favorecer a grupos que financian al partido (en el caso colombiano, a los grupos de referencia para el gestor político o de lo público) o que constituyen su base electoral.

- c. Las que implican solo quiebra de normas éticas socialmente aceptadas, con beneficio directo para el corrupto. Por ejemplo, acceso a información no secreta, pero a las que se tiene privilegio para acceder, para favorecer pequeños grupos.
- d. Las que implican la quiebra de normas éticas socialmente aceptadas, al menos por la mayoría, pero con beneficio indirecto para el corrupto. Tal es el caso de la financiación legal para influir en la definición de políticas o planes o proyectos (pp. 239-242).

Es necesario recalcar que además de las características descritas a lo largo de este capítulo en cuanto a los marcos de análisis de la corrupción propuestos y las causas que se pueden identificar para el caso colombiano, esta clasificación de las tipologías de actos corruptos se hace presente a lo largo y ancho del territorio nacional, así como en la línea histórica que se puede definir para Colombia. Se corrobora así la fractura que origina el fenómeno de la corrupción para la seguridad integral del país.

Esto nos lleva a hacer mención a los impactos que la corrupción tiene sobre la Administración pública y el erario en Colombia. En materia de configuración de lo público, los actos corruptos impactan frontal y negativamente a la esencia misma de los procesos y dinámicas que permiten la gestión de los asuntos comunes. En primera instancia, fractura la esencia de la dimensión de la confianza. En segunda instancia, ocasiona la ineficacia, la ineficiencia y la ausencia de efectividad de la planeación y planificación en lo público. Por ende, se aumentan los costos de la inversión en la gestión pública, se eternizan los tiempos en las obras, planes, programas y proyectos, y por tanto, se reduce o se ausenta el impacto en las comunidades y en sus territorios. En otras palabras, los procesos e instrumentos para el desarrollo integral de los sectores sociales y las regiones no logran su cometido, creando sensaciones y realidades de inseguridad.

En esta mención a los impactos sobre la Administración pública y el erario público se hace palpable el llamado “efecto dominó”, puesto que un acto corrupto no es solo un abuso de poder y malversación de fondos, entre otras dimensiones. Surgen como efecto la desconfianza en lo público, especialmente en las instituciones públicas y en todos los profesionales que gestionen este tipo de procesos y recursos.

Pero, un país como Colombia, con una extensa Constitución Política, caracterizado por su opción por los derechos humanos, en todas las expresiones de sus llamadas generaciones; con recursos por salvaguardar el cumplimiento de esos

derechos, tales como el derecho de tutela, el derecho de petición, etc.; reforzado para las garantías con los órganos de vigilancia y control de una Estado democrático, ¿por qué el fenómeno de la corrupción continúa con los niveles descritos en todos los espacios y día a día proliferan las actitudes corruptas? ¿Qué pasa con la eficiencia y efectividad en el ser y misión de esos organismos de control y de justicia penal para luchar contra la corrupción?

La normatividad puede ser extensa, minuciosa e intentar tipificar cualquier acto que irrumpa en la estabilidad social e institucional. Así mismo, los mecanismos de vigilancia y control pueden estar definidos, delimitados y contar con los instrumentos para proceder, pero la contención no resuelve lo que la prevención podría aunar y, mucho menos, la tendencia lábil del ser humano, que no se controla al cien por ciento con la expedición de normas, si no hay una apropiación interna en las personas del sentido último de los principios, valores y del deber. En otras palabras, retornar a los fundamentos del ser sociales: la ética pública.

La ética pública trata de definir lo que está bien y mal para la colectividad, aquello que podría constituir un patrón moral básico de carácter universal y generalizable, dado lo racional y razonable de sus fines, valores y prescripciones de conducta, patrón compatible con la propia búsqueda razonable del bien. Esta ética afecta a los individuos en tanto en cuanto miembros de una sociedad (Villoria, 2002, p. 18).

La salida al problema trabajado a lo largo de esta páginas es tan compleja como el mismo fenómeno por la cantidad de aristas que contiene. El sentido ético de la vida se gesta desde la misma condición humana de persona en sociedad. Se apropia en el ir siendo persona a través de la socialización desde el marco familiar, posteriormente en la formación escolar y, cuando se puede, profesional. Sin embargo, irónicamente los llamados “planes de estudio” en todos los niveles (desde los primeros años escolares hasta la universidad) contienen algunos cursos en los que se toca el tema ético (bien sea ética en general, como ética de las profesiones). Al respecto, ¿hace falta una política para la formación de una cultura sobre ética pública en Colombia?

En Colombia, se pueden identificar procesos formativos, como se acaba de mencionar, pero se vuelve al punto nodal de partida: la apropiación de sentido del ser íntegro de lo humano al configurarse con otros.

La ética pública puede entenderse, también, como un hacerse colectivo. Un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta y aquel carácter que permiten un mejor desarrollo de la convivencia y una mayor expansión de la autonomía y libertad del ser humano (Villoria, 2002, p. 19).

Existen definiciones claras de la urgente necesidad de mejorar la gestión de los asuntos públicos con transparencia y teniendo el fin en la creación de valor

público, con el ánimo de responder a las comunidades y a los territorios, y hacer el mejor uso de los recursos. Se pueden revisar en la mayoría de las instituciones públicas los códigos de conducta y la invitación continua a responder desde la esencia de la función pública con los principios y valores acordes a ese servicio social, pero el “salto cualitativo” va más allá de una política que defina marcos formativos, guías de comportamiento ético o mecanismos disciplinarios. Siempre quedarán las preguntas, los interrogantes y los cuestionamientos del por qué el interés personal prima sobre el común, sobre todo cuando hay acceso al poder o al manejo de recursos económicos, persistiendo la fractura del Estado en todas sus dimensiones, especialmente en la seguridad integral.

En una fábula atribuida a Esopo se cuenta la historia de un escorpión que le pide a una rana que lo ayude a atravesar un río. “¿Me llevas a costas hasta la otra orilla?”, le dice el escorpión. La rana acepta, siempre y cuando le prometa no usar un aguijón para picarla. Este accede, pero cuando están en medio de la travesía, pica mortalmente a la rana y los dos terminan ahogados en el fondo del río. “¿Por qué lo hiciste?”, le pregunta la rana antes de hundirse, “¿no me habías prometido que no me picarías?”, a lo cual el escorpión responde: “Sí lo prometí, pero no pude evitarlo, está en mi naturaleza” (García, 2020, p. 94).

Recomendaciones

En el campo de lo ético, como disposición que permite prevenir la corrupción, se pueden dar las recomendaciones que cada persona, grupo o sector social desee. Pero, queda claro que la apropiación interior de sentido de la vida en principios y valores es la clave para trascender la tendencia natural del ser humano a la fragilidad, la labilidad y el error. Indudablemente, las dimensiones formativa, educativa y de acompañamiento son instrumentos que pueden reforzar el actuar acorde a la responsabilidad, la honestidad, la transparencia y el sentido de lo común.

La continuidad en las políticas educativas, formativas, procedimentales e identitarias en la función pública es un requerimiento permanente. Se deben mantener, evaluar y acondicionar a las dinámicas sociales que constantemente están en transformación. Sumado a esto, la exigencia de cursos en ética pública y ética de la Administración pública no se deben descuidar; por el contrario, se deben reforzar permanentemente.

A su vez, se deben mantener y reforzar las campañas en medios de comunicación, especialmente en los institucionales, para continuar tocando “las fibras interna” de toma de sentido de la persona, con miras a permear la vida social y, por supuesto, institucional. Por ejemplo, ahora se puede aprovechar la facilidad de las redes y demás medios de interacción virtual que facilita este tipo de mensajes comunicacionales.

El ejercicio de vigilancia y control de la ciudadanía y de los organismos de control debe continuar con ahínco, recuperando esos espacios y vacíos que los actos de corrupción han dejado a lo largo de años y circunstancias. Junto a estos aspectos, es urgente mejorar en la efectividad de los procesos de investigación ante señalamientos de peligros de corrupción o acusaciones. Pero, a la acción de contención, se debe sumar un ejercicio de prevención en todos los niveles de la sociedad. Un castigo, una pena o una cárcel no resuelven a fondo el sigiloso fenómeno de la corrupción y sus nefastas consecuencias, mientras no teja el sentido ético de la vida y sus benéficos impactos.

Referencias

- Ackerman, S. R. (1999). *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ackerman, S. R. (Ed.) (2006). *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Alberdi, J. (s. f.). *Buen gobierno. Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Universidad del País Vasco. Recuperado de: <https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/24>.
- Banco Mundial. (2020). *Datos básicos. La lucha contra la corrupción*. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>.
- Bautista, O. (2009). *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*. Urdúliz: Desclée de Brouwer.
- Bono, F. (6 de mayo de 2019) La buena gobernanza no es la ausencia de escándalos. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/politica/2019/05/04/actualidad/1556946350_925751.html.
- Carbonell, M., y Vásquez, R. (Coords.). (2003). *Poder, derecho y corrupción*. México: Siglo XXI Editores.
- Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Montevideo: CLAD. Recuperado de: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Codigo-Iberoamericano-de-buen-gobierno.pdf>.
- Cortina, A. (2009). *Ciudadanos del mundo. Hacia un teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial.
- Criticality. (22 junio de 2012). *El caso Nule. Documental completo de RCN* [Archivo de video]. YouTube. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=GOvryuqPpOM>.
- Edelman Data and Intelligence. (2021). *La infodemia. Una amenaza para la confianza a nivel global*. Recuperado de: <https://www.edelman.lat/estudios/edelman-trust-barometer-2021-colombia>.
- El Tiempo*. (28 de enero de 2021). Colombia lleva ocho años estancada con un mal puntaje de corrupción. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/colombia-tuvo-mala-calificacion-en-el-indice-de-percepcion-de-corrupcion-2020-563130>.

- Etchegoyen, A. (1995). *Le corrupteur et le corrompu*. París: Éditions Julliard.
- Foro Económico Mundial. (2019). Reporte de Competitividad Global 2019. Recuperado de: <https://es.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>.
- Fundación Alternativas. (2020). *La seguridad integral: España 2020*. Recuperado de: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/9e1f8bd80c98311bbef05f6aaf1f3077.pdf.
- García, V. M. (2017). *El orden de la libertad*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- García V. M. (2020). *El país de las emociones tristes*. Bogotá: Ariel.
- Heclo, H. (2010). *Pensar institucionalmente*. Barcelona: Paidós.
- Heidenheimer, A., y Johnston, M. (Eds.). (2009). *Political Corruption. Concepts & Contexts*. New Brunswick: New Jersey Transaction Publishers.
- Hood, C., y Heald, D. (2006). *Transparency. The key to better Governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2021). Boletín Estadístico Mensual. Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (CRNV). Recuperado de: <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/628335/Boletin+febrero+2021+crnv.pdf>.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Laporta, F., y Álvarez, S. (1997). *La corrupción política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mejía, J. L. (2019). *Culto al avispado* [Archivo de video]. YouTube. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=AjMuldkJ9nU>.
- Murillo, E. (2017). *Reconciliación social como política pública: Sudáfrica, El Salvador, Nicaragua y Colombia*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- OCDE. (2019). *Directrices en materia de lucha contra la corrupción e integridad en las empresas públicas*. Recuperado de: <https://www.oecd.org/daf/ca/Guidelines-Anti-Corruption-Integrity-State-Owned-Enterprises-ES.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas. (2004) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Recuperado de: <https://www.unodc>.

org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/
Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf.

Organización de las Naciones Unidas. (2019a) *La ONU y el Estado de derecho*. Recuperado de: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/governance/corruption/>.

Organización de las Naciones Unidas. (2019b) Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. Recuperado de: <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>.

Policía Nacional de Colombia. (2021). Homicidios 2021. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/delitos-de-impacto/homicidios>.

UNODC. (2019) *¿Qué es la buena gobernanza? La Declaración de Doha: Promover una cultura de la legalidad*. Recuperado de: <https://www.unodc.org/e4j/es/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html>.

Villoria, M. (2002). *Ética pública y corrupción*. Madrid: Tecnos.

Villoria, M. (2006). *La corrupción política*. Madrid: Síntesis.

Villoria, M. (2021). Corruption in Spain. What happened during the crisis? *ResearchGate*. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/profile/Manuel-Villoria>.

Villoria, M., e Izquierdo, A. (2016). *Ética pública y buen gobierno*. Madrid: Tecnos.

Villoria M., y Wences, M. I. (2010). *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Madrid: Catarata.

El problema de los grupos armados organizados y los grupos delictivos organizados en Colombia

Óscar Eduardo Vera Peláez*

Introducción

Colombia ha sufrido por años el fenómeno de actores no estatales que han buscado a través de la violencia demostrar su inconformismo con la forma como se gobierna el país. En este sentido, desde 1964, en el marco de la Guerra Fría aparecieron varios grupos insurgentes de ideología marxista, leninista o maoísta como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL); posteriormente fueron emergiendo otros de diferente tendencia ideológica, como el Movimiento 19 de Abril (M-19), el movimiento Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), entre otros.

Posteriormente, en los años ochenta, con el inicio de la expansión del fenómeno insurgente, la capacidad limitada del Estado para garantizar la seguridad de los ciudadanos sirvió de excusa para que emergieran los primeros grupos de auto-defensa, los cuales, en los años noventa, radicalizaron sus métodos buscando evolucionar de una postura defensiva a una nueva fase ofensiva que pretendía la expansión de sus estructuras en toda la geografía nacional.

* Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdoba. Gerente de la Seguridad y Análisis Sociopolítico de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia Brigadier General Charry Solano. Correo electrónico: revisorproductos@gmail.com.

Las formas en que unos y otros buscaron alcanzar sus fines generaron unos altos niveles de violencia representados en acciones contra: (1) la población civil, tales como masacres, secuestros, extorsión, ataques indiscriminados contra poblaciones y terrorismo urbano, entre otros; (2) contra la infraestructura del Estado, tales como voladura de torres, oleoductos, puentes, puestos de policía, etc.; y (3) contra la Fuerza Pública, tales como emboscadas, copamiento de bases, plan pistola, secuestro de soldados y policías, y campos minados, entre otros.

Los diferentes gobiernos buscaron terminar con estos fenómenos violentos inicialmente a través de la victoria militar y posteriormente a través de acuerdos de paz; de esta forma se lograron procesos de negociación con grupos tales como el M-19, el ELN, el Ejército Revolucionario Guevarista (ERG), el EPL y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y más recientemente, en 2016, con las FARC-EP. Sin embargo, después de la firma de los diferentes procesos quedaron sectores inconformes con lo acordado, dando origen a varios grupos disidentes que decidieron continuar con sus actividades criminales, tales como el frente Libardo Mora Toro del EPL, las bandas criminales (bacrim) de las AUC y los grupos residuales de las FARC. Todos estos grupos tienen en común como fuente de sus recursos económicos el narcotráfico y la extracción ilegal de yacimientos mineros, entre otras actividades ilegales.

Estos grupos, en el marco de las amenazas multidimensionales, se consideran factores desestabilizadores armados y económicos, constituyéndose en amenazas a la seguridad democrática, la cual, desde la perspectiva del modelo de la seguridad multidimensional, se define como la condición indispensable para la consolidación del Estado de derecho, la estabilidad, la paz y el desarrollo político, económico y social del pueblo colombiano (Cabrera *et al.*, 2019).

En este sentido y con base en este planteamiento surgen los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las causas históricas de la emergencia y desarrollo de los grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO) en Colombia?, ¿cuántos y qué tipo de estructuras organizacionales tienen los GAO y GDO que existen en Colombia?, ¿en qué regiones del territorio nacional operan y qué tipo de actividades ilegales llevan a cabo los GAO y GDO?, ¿qué tipo de amenazas representan los GAO y GDO para la seguridad nacional en Colombia?, y ¿qué estrategia tiene el Estado colombiano para enfrentar este tipo de amenazas y qué resultados se pueden evidenciar a la fecha?

Continuando con las preguntas de investigación, a lo largo de este trabajo se tiene como objetivo general la identificación de las causas más importantes que han generado la emergencia de los grupos armados organizados y grupos delictivos organizados. Conforme a lo anterior, los objetivos específicos para esta investigación son: (1) determinar la situación actual de las amenazas, (2) identificar

las causas que han conllevado el surgimiento de grupos ilegales, (3) determinar cuáles con los métodos más recurrentes para alcanzar sus fines y su impacto, (4) determinar el nivel de amenaza que generan para la seguridad nacional, y (5), finalmente, se explicará la estrategia a través de la cual el Gobierno ha buscado contrarrestar estas amenazas, así como se generaran unas conclusiones y unas recomendaciones de cómo se podrían mejorar los actuales niveles de seguridad.

Con el fin de dar una respuesta a las preguntas de investigación y a los objetivos planteados, la metodología empleada para el desarrollo del presente trabajo fue de carácter cualitativo, para lo cual se analizaron fuentes bibliográficas tales como libros, revistas, periódicos, estadísticas y artículos, entre otros insumos académicos, en donde se ubica la información, la cual se analiza de forma cualitativa, con el fin de llegar a las conclusiones donde se da un enfoque descriptivo, prospectivo y holístico.

Cuáles son las causas históricas de la emergencia y el desarrollo de los GAO y GDO en Colombia

A nivel global se han presentado históricamente diversas causas que han derivado en el surgimiento de movimientos armados irregulares; en este sentido, el empleo de grupos guerrilleros se ha dado como resultado de la intención de un enemigo en condiciones de inferioridad en términos de fuerza y capacidades para combatir contra una fuerza superior, a la cual no se puede hacer frente en las mismas condiciones con posibilidades de éxito; de esta forma, las causas que han llevado al inicio de este tipo de luchas han venido evolucionando, siendo inicialmente empleadas por Estados invadidos por imperios colonialistas en búsqueda de su liberación y, posteriormente, por facciones en el interior de los Estados que buscan separar su territorio, reformar sus formas de gobierno o tomarse el poder a través de la combinación de las formas de lucha.

Si bien es cierto que los objetivos pueden ser diferentes, las causas que conllevan la creación de estos movimientos tienden a tener unos aspectos en común, los cuales son mejor resumidos por Galula (1964) como los prerequisites para una insurgencia exitosa: “Una causa, la debilidad del contrainsurgente, las condiciones geográficas y el apoyo externo” (p. 11).

Con fundamento en el marco teórico de Galula (1964), a continuación se explican las diferentes causas que han incidido no solo en la creación, sino también en el crecimiento y la expansión de los grupos insurgentes en Colombia, así como sus diferentes mutaciones que se han producido en el contexto particular del país.

Tener una causa

Antecedentes

En el caso particular de Colombia, desde el inicio de la vida republicana, se han presentado diferencias significativas de tipo político que han derivado en guerras civiles o en periodos de violencia con consecuencias críticas en términos de pérdidas de vidas humanas, destrucción de infraestructura económica y un importante retraso en el desarrollo del país.

Estas diferencias políticas tuvieron su punto más crítico en 1948, con el asesinato del líder político liberal Jorge Eliecer Gaitán, que derivó en el denominado periodo de “la violencia”. En dicho periodo se enfrentaron liberales y conservadores en diferentes regiones del país, siendo caracterizado por el empleo sistemático de métodos sangrientos especialmente afectando a la población civil.

Este periodo terminó con la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), durante el cual se logró la pacificación del país a través de la desmovilización de una gran parte de las guerrillas liberales que se conformaron para contrarrestar el accionar de los conservadores. Por ello, y buscando minimizar las causas que generaron este periodo de violencia, se creó el Frente Nacional (1957-1974), en el cual, a través de la alternancia de periodos presidenciales entre liberales y conservadores, se logró de alguna manera reducir la posibilidad de regresar a la fatídica época de la violencia.

La Guerra Fría

El fin de la Segunda Guerra Mundial derivó en la competencia de las aspiraciones, necesidades, historias, instituciones gubernamentales e ideologías divergentes entre Estados Unidos y la Unión Soviética (McMahon, 2003).

Latinoamérica y particularmente Colombia no fueron ajenas a esta competencia, siendo así que las guerrillas liberales que no se acogieron al proceso de paz ofrecido por el general Rojas Pinilla fueron instrumentalizadas por el Partido Comunista Colombiano a la luz del triunfo de la Revolución cubana y, posteriormente, radicalizadas hasta convertirlas en “insurgencias revolucionarias”. Estas buscaban reemplazar el orden político existente a través de la toma del poder por la vía de las armas (U.S. Government, 2012). Bajo este contexto emergieron en los años sesenta las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), y posteriormente otros grupos como el Quintín Lame, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento 19 de Abril (M-19), entre otros.

Los grupos de Autodefensa

Las intenciones expansionistas de los diferentes grupos insurgentes inicialmente de las FARC y posteriormente del ELN conllevaron la creación de frentes armados en prosperas regiones del país, en las cuales emplearon como método principal para imponer sus ideales políticos la violencia en contra de la población civil, especialmente a través de asesinatos, masacres, secuestros y extorsiones. Las dificultades de las fuerzas de seguridad del Estado para garantizar la seguridad de los ciudadanos fueron usadas como excusa por hacendados y terratenientes para buscar la protección de sus familias y propiedades a través de la creación de grupos de autodefensa y, posteriormente, de cooperativas de seguridad privada —denominadas Convivir y reglamentadas por el Gobierno a través del artículo 42 del Decreto ley 356 de 1994 (Verdad Abierta, 2011)—, las cuales inicialmente tuvieron una postura defensiva, aunque caracterizada en algunas regiones por sus excesos en el uso de la violencia contra simpatizantes de los grupos insurgentes.

A mediados de los años noventa, los diferentes grupos de autodefensa se unificaron alrededor de las Autodefensas Unidas de Colombia y asumieron una postura ofensiva con el propósito de disputar áreas que tradicionalmente habían estado bajo el control de los grupos insurgentes, lo cual tuvo como consecuencia un incremento en las acciones contra la población civil reflejadas en el incremento del número de masacres y desplazamientos forzados en diferentes regiones del país.

Desacuerdos en procesos de paz

A las causas ya mencionadas se suman las que surgen como consecuencia de la búsqueda de soluciones por parte de los gobiernos de turno. En este sentido es importante tener en cuenta cómo terminan las insurgencias, lo cual, de acuerdo con Plakoudas (2019), puede ser una victoria militar, un acuerdo de paz o un estancamiento. Así, luego de victorias militares por parte de la Fuerza Pública se lograron alcanzar acuerdos de paz con diferentes grupos insurgentes, tales como el M-19, el EPL, facciones del ELN, el ERG y más recientemente con las FARC; por otra parte, sin llegar a una victoria militar, el gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-2010) ofreció una negociación y alcanzó un acuerdo de paz con los grupos de autodefensa, el cual concluyó en 2006.

No obstante, estos acuerdos de paz con los diferentes grupos mencionados, que permitieron mejorar las condiciones de seguridad en varias regiones del país, a su vez dieron origen a nuevas amenazas representadas en las disidencias de estas organizaciones. Dichas disidencias decidieron no tomar parte de los acuerdos de paz, emergiendo como consecuencia nuevos grupos tales como los Pelusos

(disidencias del EPL), las bacrim (disidencias de los grupos de autodefensas) y el grupo armado organizado residual (disidencias de las FARC).

Otras causas de tipo social y acelerantes

Adicionalmente a los factores que se pueden considerar las causas para la emergencia y el desarrollo de los grupos ilegales en Colombia, existen otros aspectos que favorecen no solo el surgimiento, sino que también se constituyen en acelerantes para el crecimiento de estos grupos, especialmente en términos de reclutamiento de combatientes y ampliación de redes de apoyo; entre estos se destacan el desempleo, la pobreza y la migración masiva, especialmente desde Venezuela.

- *El desempleo:* 2020 tuvo como protagonista global la pandemia del virus COVID-19, la cual, sin precedentes cercanos, afectó a miles de colombianos, no solo con la pérdida de vidas humanas, sino porque también, como consecuencia de las medidas del gobierno para contener su expansión, muchas empresas y negocios tuvieron que cerrar, incrementando las cifras de desempleo en el país. De acuerdo con las estadísticas del Dane, la tasa de desempleo en el mes de marzo de 2020 pasó del 12,6 % al 14,2 %, aumentando de igual forma en las trece principales ciudades al 16,8 % (Hurtado, 2021a). Esta falta de empleo derivó en el incremento de una mayor población vulnerable susceptible de ser reclutada por los grupos armados ilegales, no solamente en las grandes ciudades sino también en las zonas rurales del país.
- *La pobreza:* La falta de oportunidades laborales ha traído como resultado el incremento de los índices de pobreza. Se pasó del 35,7 % del año anterior al 42,7 %, con 3,6 millones de colombianos que ingresaron en esta condición, alcanzando un total de 21.021.564 personas, al igual que en pobreza extrema se encuentran 7,4 millones (Hurtado, 2021b). Esta condición de pobreza sin soluciones a corto plazo, al igual que la falta de empleo, facilita la labor de reclutamiento por parte de los grupos armados ilegales que aprovechan esta situación para instrumentalizar a este segmento de la población en contra del Gobierno.
- *Migración ilegal:* La crítica situación que vive Venezuela se constituye en otro de los acelerantes más críticos. Si se tienen en cuenta las cifras de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), según las cuales hasta agosto del año anterior aproximadamente 2,3 millones de personas habían abandonado ese país, de las cuales cerca de 1,2 millones residen en Colombia, siendo el país con mayor número de migrantes, concentrados en su mayoría en ocho departamentos de Colombia, entre los que se encuentran La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Vichada y Bogotá

(*Portafolio*, 2021). Hasta el momento no se tiene una estadística exacta de la cantidad de migrantes que han terminado en las estructuras de los GAO y GDO; sin embargo, se conoce que los grupos armados ilegales ofrecen a los migrantes desesperados comida, refugio y una suma de aproximadamente US\$300 por mes, lo que es más de 30 veces el salario mínimo en Venezuela, para que hagan parte de sus filas (Firmat, 2020).

Debilidad del contrainsurgente

Un segundo gran aspecto que se constituye en una de las causas que derivan en la creación y expansión de grupos armados ilegales es lo que Galula (1964) denomina la debilidad del contrainsurgente, que para el caso colombiano engloba no solo el instrumento militar del Estado sino que también a las instituciones del gobierno responsables de garantizar el interés nacional de la seguridad y de la presencia institucional en todo el territorio nacional.

Jones (2017) se refiere a cómo esta debilidad del Estado termina impactando negativamente en la seguridad nacional en los siguientes términos:

Quando las instituciones estatales son débiles, los elementos oportunistas de la sociedad pueden sacar provecho. La debilidad del Estado es particularmente probable en áreas remotas del país, donde los grupos insurgentes pueden establecer bastiones rurales. Cuanto más extremo es el declive o la ausencia de autoridad en una región, más se convierte la población en “territorio virgen” para quienes se conviertan en un gobierno alternativo (p. 26).

Esta falta de presencia institucional en los territorios es analizada por O’Donnell (2004), cuyas tesis se constituyen en la mejor explicación de lo que está sucediendo. En este sentido, menciona en su primera tesis:

El problema principal del estado latinoamericano no es el tamaño de sus burocracias sino la ineficacia de estas, la inefectividad de su sistema legal y la escasa credibilidad de estado y gobierno. Este estado débil y “angosto” es un grave impedimento para avanzar en la democratización de los respectivos países.

En este sentido, la ineficacia de las burocracias es evidente especialmente en las regiones apartadas, en donde las necesidades básicas permanecen insatisfechas, lo mismo que no se cuenta con un sistema legal que garantice un servicio mínimo de justicia. Por ello, en ocasiones, los pobladores buscan dirimir sus diferencias ante los cabecillas de las organizaciones criminales, quienes terminan asumiendo las funciones administrativas y legales que no provee el Estado.

De igual forma, en la tercera tesis menciona O’Donnell (2004) las condiciones que afectan a las poblaciones menos favorecidas en los siguientes términos:

Cada país de la región tiene sus peculiaridades, pero en casi todos hay una amplia proporción de la población que se encuentra por debajo de un piso mínimo de desarrollo humano, en términos no solo de bienes materiales y de acceso a servicios públicos, sino también de básicos derechos civiles. Los miembros de esta población no son solo pobres materialmente, lo son también legalmente —incluso les son negados de hecho derechos que les están formalmente asignados.

Es así que, en diferentes regiones de Colombia, especialmente en aquellas donde se presenta la convergencia de los GAO y GDO, la carencia de condiciones básicas de los pobladores facilita que estos terminen accediendo a plantar cultivos ilícitos o al trabajo en laboratorios para la producción de pasta base de coca, cuyo comercio, transporte y distribución produce los recursos necesarios para incrementar el reclutamiento de miembros para los grupos ilegales, al igual que para adquirir armamento y equipos para adelantar sus actividades criminales.

Reducción de recursos asignados a la seguridad

Los diferentes gobiernos del país han venido dando importancia al tema de la seguridad de manera diferencial, de acuerdo con la situación particular de las amenazas a la seguridad nacional. Sin embargo, después del proceso de paz con las extintas FARC, se empezó a implementar el concepto de posconflicto, con el cual llegaron varias consecuencias previsibles.

En este sentido, la nueva situación de paz implicaba menores recursos para el interés nacional de la seguridad, en el entendido que los avances alcanzados con el acuerdo reducían ostensiblemente las amenazas a la seguridad democrática del país.

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, el presupuesto asignado al sector defensa para 2021 asciende a \$10.375.594.294; de esta cifra, el 97 % está destinado para el funcionamiento de las fuerzas para aspectos tales como gastos de personal, pensiones, gestión comercial, disminución de pasivos entre otros. Sin embargo, la reducción de los recursos se ve reflejada en los recursos de inversión, siendo así que en la actualidad solo un 3 %, es decir \$342.577.918, es asignado para inversión (Infodefensa, 2020a). Con este presupuesto se debe garantizar el fortalecimiento de las capacidades de las diferentes fuerzas, siendo así que al final se terminan asignando los recursos de acuerdo con las prioridades derivadas de la coyuntura particular del momento y no de manera proactiva, apuntando a la prevención del crecimiento de las amenazas.

Reducción de las Fuerzas Militares

A raíz de la reducción de recursos se impacta la cantidad de integrantes de las diferentes fuerzas, ya que entre 2017 y 2020 el número de miembros de las Fuerzas

Militares —sin incluir a la Policía— tuvo una sensible caída, pasando de 291.771 integrantes en 2017 a 266.606 en 2020, correspondiente al 6,1 % en tres años (Infodefensa, 2020b), continuando en la actualidad esta tendencia a la disminución.

Colombia tiene 49 militares por cada 100.000 habitantes; es decir que no llega ni a la mitad de Venezuela, que tiene 118 y está también por detrás de Uruguay y República Dominicana (*Semana*, 2019b), países que no tienen la cantidad de amenazas internas y externas que sí tiene Colombia.

Ampliación de misiones a Fuerzas Militares

En el marco de la nueva situación del país, con unas mejores condiciones de seguridad, se creó la necesidad de darle un mayor alcance al rol que cumplen las Fuerzas Militares con el propósito de aprovechar las diferentes capacidades con las que se cuenta, en ámbitos diferentes a los tradicionales en los que han actuado las tropas. Sin embargo, en la práctica esto implica distribuir las mismas tropas que estaban encargadas del desarrollo de operaciones militares ofensivas para cumplir otras actividades, tales como erradicación de cultivos ilícitos, seguridad de zonas de concentración de desmovilizados de las extintas FARC, atención de desastres y protección del medio ambiente, entre otras. Esto, si bien es cierto, por un lado coadyuvan con la presencia institucional en áreas remotas, pero por el otro no permiten concentrar esfuerzos con las capacidades propias en la desarticulación de los GAO y GDO como amenaza prioritaria a la estabilidad de las regiones.

Esta nueva realidad es descrita por Davis *et al.* (2016) en los siguientes términos:

Las Fuerzas Militares se vieron obligadas a expandir sus actividades más allá de la guerra de contraguerrilla para asumir funciones civiles más amplias de contrainsurgencia que podrían considerarse el rol de otras agencias del gobierno, lo que ató a las tropas a roles administrativos, de gobernanza y de acción integral, en lugar de hacer lo que solo los soldados pueden hacer: mantener al enemigo bajo presión para establecer las condiciones militares idóneas para que unos diálogos de paz exitosos resuelvan el conflicto (p. 144).

De esta forma, las diferentes actividades que han terminado cumpliendo las Fuerzas Militares en otros ámbitos han reducido de alguna manera la focalización operacional que se tendría de estar solo desarrollando operaciones ofensivas contra los grupos ilegales que persisten como amenaza a la seguridad del país.

Condiciones geográficas

Tamaño

David Galula (1964, p. 23), hablando sobre el rol de la geografía en una guerra revolucionaria, examina dentro de los diferentes factores el tamaño de los países, haciendo referencia a que entre más grande el país, es más difícil para el gobierno su control; manifiesta Galula que el tamaño puede debilitar incluso a los más totalitarios regímenes, como los problemas de China con el Tíbet.

Colombia, por el tamaño de su territorio, es el país número 26 en el mundo y el 4.º en Suramérica; este tamaño, envidiable para otros Estados del primer mundo, se constituye paradójicamente en una desventaja para el Gobierno debido a las grandes dificultades que existen para poder controlarlo y llegar con la presencia de las instituciones de manera efectiva a las regiones más remotas. Esta debilidad del Estado se ve reflejada en el contenido de la Política de Defensa y Seguridad, así:

En el plano interno, la ausencia de instituciones estatales o su frágil presencia en zonas del territorio generan espacios vacíos de autoridad y Estado de derecho, dando lugar a marginalidad social, política y económica, que aprovechan los grupos criminales. Tales vacíos constituyen la principal amenaza a la seguridad, por ser donde se desarrollan las diversas manifestaciones de delincuencia y violencia (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 23).

Por su parte, Rosero (2015, citado en Castañeda y Jiménez, 2018) se refiere a estos espacios como áreas “sin ley” en los siguientes términos:

Las áreas sin ley o áreas marrones [...] son [...] aquellos espacios en que actores no estatales vinculados a prácticas y redes ilegales locales e internacionales acumulan tantos recursos e influencia que sobrepasan a las instituciones del Estado, ya sea por ausencia total del Estado o por su débil presencia (p. 155).

De igual forma, con respecto a la gobernanza de estas zonas, Clunan y Trinkunas (2010, citados en Álvarez, 2017) señalan:

Algunos espacios vacíos son gobernados de manera distinta, argumentando que ciertos “espacios no gobernados” existen “cuando el control estatal territorial ha sido cedido voluntaria o involuntariamente, total o parcialmente, a otros actores distintos de las autoridades soberanas legalmente reconocidas” (p. 312).

En este sentido, se pueden identificar en Colombia varias regiones en las cuales convergen los espacios vacíos, el abandono estatal, los grupos armados organizados, los grupos delictivos organizados, los cultivos ilícitos y la minería ilegal, tales como Nariño, Norte de Santander, Choco, Guaviare, Caquetá, Guainía, Arauca, Cauca y sur de Bolívar, entre otros.

Condiciones geográficas

En Colombia no solo se facilita la existencia de los grupos insurgentes por su gran tamaño, sino que también las condiciones del terreno se constituyen en una debilidad que permite la emergencia y crecimiento de los grupos armados. Con respecto al terreno, Galula (1964) explica como este factor favorece a los insurgentes así:

[El terreno] ayuda al insurgente en la medida en que sea duro y difícil, ya sea por las montañas y los pantanos, o por la vegetación. Las colinas de Jiangxi, las montañas de Grecia, la Sierra Maestra, los pantanos de la Llanura de Juncos en Cochinchina, los arrozales de Tonkín o la jungla malaya dan una gran ventaja a los insurgentes (p. 24).

Colombia cuenta prácticamente con todas las clases de terreno favorables para la permanencia de grupos ilegales, tales como selvas vírgenes surcadas por ríos navegables, zonas montañosas y zonas pantanosas, entre otras; estas características del terreno han permitido que las áreas de retaguardia y las áreas bases de los diferentes frentes armados se ubiquen en regiones tales como las selvas del Guaviare, Guainía, Vaupés, Caquetá, Putumayo y Choco, entre otras, en donde cuentan con ríos navegables como el Caguán, el Putumayo, el Tunia, el Guainía, el Vaupés y el Atrato, entre otros, que se constituyen en corredores de movilidad naturales para estas estructuras ilegales.

En este sentido, Jones (2017) se refiere a la importancia de la configuración del terreno para los integrantes de las organizaciones armadas ilegales:

El terreno montañoso o los santuarios externos, por ejemplo, pueden ayudar a las insurgencias emergentes. Es más fácil para los rebeldes esconderse en áreas montañosas, con picos irregulares y complejos de cuevas, y más difícil para las fuerzas de seguridad del gobierno operar allí. Un país que es medio montañoso tiene una probabilidad estimada del 13,2 por ciento de insurgencia en el transcurso de una década (p. 26).

En el caso de los diferentes grupos armados ilegales en Colombia, las condiciones geográficas han sido favorables para su surgimiento, desarrollo y expansión. El coronel Bahamón (2019), se refiere a este aspecto en los siguientes términos:

La historia de las autodenominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) muestra una inclinación geográfica por la cordillera Oriental y toda su vertiente oriental, como si la consideran una tierra de nadie. Este grupo subversivo mantuvo su cuartel general, sus escuelas de entrenamiento y su mayor capacidad militar al este de la divisoria de aguas de la cordillera, tanto en la Amazonia como en la Orinoquia, diseminados por las dos regiones. En ellas quisieron e intentaron varias veces, en la época de su mayor dominio, dar la batalla final al Ejército para consolidar su dominio territorial (p. 146).

De esta forma, Colombia cuenta con unas características particulares favorables para los grupos ilegales, tales como altas montañas en las tres cordilleras y regiones selváticas en la Orinoquia, Amazonia y región Pacífica, entre otras, en las cuales históricamente se han ubicado las áreas bases de grupos como las FARC y el ELN, entre otros, tales como Marquetalia, Casa Verde y el Estado Mayor del Bloque Oriental (límites en Meta, Caquetá y Guaviare) entre los más importantes. Estos factores geográficos conllevan la convergencia de grupos ilegales en zonas determinadas, tales como el Pacífico nariñense, Choco, Cauca, sur del Meta, Catatumbo y Arauca, entre otras, en donde tradicionalmente se ha dificultado el desarrollo de operaciones militares.

Apoyo externo

La ayuda desde países vecinos ha sido tradicionalmente un factor crítico para la existencia y supervivencia de las insurgencias, como en el caso de Vietnam con Camboya y Laos o en Afganistán con Pakistán, entre muchos otros ejemplos. Esta ayuda se ve reflejada en aspectos tales como la permanencia de campamentos de descanso y la ubicación de corredores de movilidad, o en otros casos con un alcance mayor mediante apoyos de tipo político, diplomático, económico y armado. Las dificultades que ocasionan estos apoyos desde países vecinos las evidencia Manea (2017) de una manera más clara:

Una vez, el general Zinni (Marines, USA) me dijo que “siempre que tienes un santuario tienes un problema. Mire Pakistán en el caso de Afganistán y Siria en el caso de Irak. Dar santuario es una decisión política. Por eso nunca hemos podido derrotar a los insurgentes”.

En el caso colombiano, una vez asumió la presidencia Hugo Chávez, la cercanía ideológica alrededor del bolivarianismo con los grupos insurgentes colombianos, se constituyó en un “tanque de oxígeno” para avanzar en el cumplimiento de sus planes estratégicos. En este sentido, el intento de golpe de Estado en 2002 fue aprovechado habilidosamente por las FARC para ofrecer sus “servicios”, considerando el potencial ataque a la revolución por parte de los Estados Unidos o por la “oligarquía colombiana”.

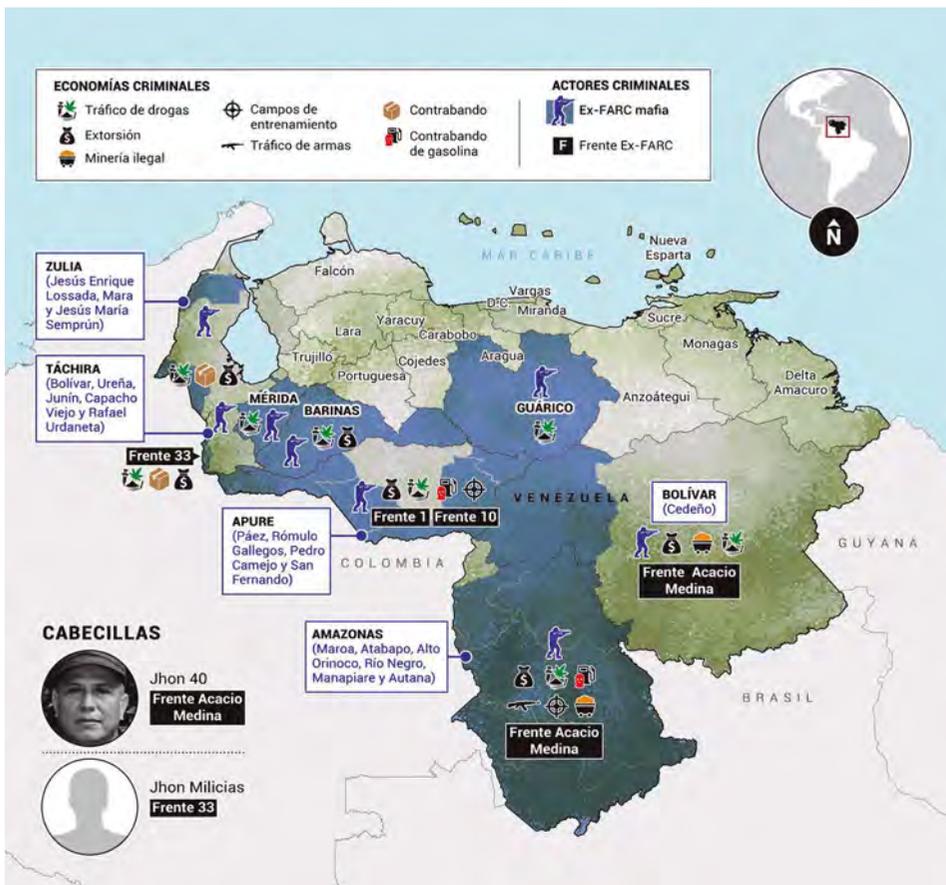
De esta forma, las estructuras de las FARC coadyuvaban en la defensa de la revolución y, en contraprestación, el gobierno de Chávez apoyaba la legitimidad política del grupo y permitía establecer campamentos de descanso, sectores para instrucción y corredores de movilidad, entre otros. Por otra parte, este apoyo se amplió también al área de recursos económicos y armados, siendo así que se suministraron 300 millones de dólares y se apoyó la consecución de armamento con el que el grupo creía alteraría el balance estratégico en Colombia (Instituto Internacional de Estudios Estratégicos [IISS], 2011, p. 19).

Posteriormente, la administración de Nicolás Maduro continuó con la colaboración que se venía suministrando, la cual se ha ampliado a otros ámbitos. La revista *Semana* (2019a) documentó estos apoyos con los siguientes apartes de una orden escrita a los mandos militares venezolanos:

[Les informo] muy respetuosamente a través de la presente comunicación que por orden del presidente Nicolás Maduro Moros, deberán evitar entablar enfrentamiento con personal de los grupos rojos en las zonas de entrenamiento y abastecimiento desde 080106002019 hasta nueva orden. Brindar apoyo logístico y entrenamiento.

La falta de acción por parte de las autoridades venezolanas contra los grupos ilegales incrementa las dificultades de las tropas colombianas y favorece a los GAO y GDO. El general Navarro, comandante general de las Fuerzas Militares, describe esta situación en los siguientes términos:

Mapa 1. Presencia de ex-FARC mafia en Venezuela



Fuente: Insight Crime (2019).

La falta de presencia y la permisividad de las autoridades venezolanas en las zonas de frontera ha facilitado el accionar delictivo de estas estructuras y sus cabecillas en las áreas donde se refugian, evadiendo la acción efectiva de la Fuerza Pública, planeando y desarrollando actividades ilegales que tienen como finalidad financiar las acciones terroristas que realizan en el territorio nacional (Carrillo, 2021).

En síntesis, la cercanía ideológica entre los grupos armados ilegales y el Gobierno de Venezuela, como lo menciona Galula (1964), es otro de los prerrequisitos que se dan en el contexto colombiano para que se perpetúe la presencia y expansión de los GAO y GDO (mapa 1).

Estructuras organizacionales de los GAO y GDO en Colombia

La Declaración sobre Seguridad en las Américas, realizada en México en 2003, estableció una visión multidimensional de las amenazas (Banegas, 2017); en el caso colombiano, bajo esta visión, las diferentes amenazas han sido enmarcadas de acuerdo con su naturaleza en tres grandes grupos a saber: armado, económico y social. Dentro del grupo armado se encuentran los grupos armados organizados (GAO), el grupo armado organizado ELN (GAO ELN) y los grupos delictivos organizados (GDO). De igual forma, en el grupo económico se encuentran relacionados los fenómenos del narcotráfico, la explotación ilícita de yacimientos mineros, la extorsión y el secuestro, los cuales se constituyen en las fuentes principales de recursos económicos de las diferentes estructuras. En el grupo social se destacan, entre otros factores, las manifestaciones violentas y disturbios, la migración irregular, el tráfico de migrantes y la corrupción interna, entre otros.

Si bien es cierto que todos los factores de inestabilidad se consideran importantes en la medida que afectan la percepción de seguridad de los ciudadanos, el énfasis de esta investigación se enfoca en los factores armados, específicamente los GAO, y en los factores económicos, especialmente en el narcotráfico y la explotación ilícita de yacimientos mineros, en los cuales se hace más evidente su crecimiento y potencial capacidad de afectar la seguridad democrática en el país.

La Directiva 0015 de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional determinó los lineamientos del Ministerio para caracterizar y enfrentar a los grupos armados organizados (GAO), siendo estos los siguientes:

- Que use la violencia armada contra la Fuerza Pública u otras instituciones del Estado, la población civil, los bienes civiles u otros grupos armados.
- Que tenga la capacidad de generar un nivel de violencia armada que supere la de los disturbios y tensiones internas.

- 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, los bienes civiles o la Fuerza Pública en áreas del territorio nacional.

Con base en esta caracterización, el Consejo de Seguridad Nacional, en julio de 2018, clasificó en la categoría de GAO al autodenominado Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Clan del Golfo, los Pelusos, los Puntilleros y los GAO residuales (Ministerio de Defensa Nacional, 2019); posteriormente los Puntilleros fueron reemplazados como GAO por los Caparros. A continuación se hace una descripción de estos grupos, relacionando los aspectos más relevantes en cuanto a sus antecedentes y situación actual, especialmente en lo que corresponde a los subsistemas armado y de recursos.

GAO ELN

Los antecedentes de este GAO se remontan a la Guerra Fría, en la cual la competencia de las grandes potencias por contener la expansión de la contraparte ideológicamente contraria conllevó la instrumentalización de grupos de tendencia izquierdista en diferentes países de América Latina.

En el caso colombiano, luego del triunfo de la Revolución cubana, un grupo de jóvenes viajaron a Cuba, en donde recibieron entrenamiento ideológico y militar enmarcado en la creación de focos insurreccionales. Así, a su regreso el 7 de enero de 1965 y con la toma de Simacota, lanzaron el grupo insurgente Ejército de Liberación Nacional (Periódico 15, 2016).

Este grupo ha tenido altibajos en cuanto a su capacidad desestabilizadora, por lo que para mediados de los años setenta estuvo a punto de desaparecer después la operación Anorí (Enfoque, 2018). Pero en los ochenta tuvo un resurgimiento luego de aprovecharse, a través de la extorsión, de los recursos de la creciente explotación de los campos petroleros de Arauca por parte de empresas extranjeras.

Durante varios periodos presidenciales se intentaron acercamientos con esta organización ilegal sin llegar a concretarse de manera exitosa; en esta línea, a pesar de que el gobierno del presidente Santos buscó adelantar una negociación de forma paralela con dicha organización, esta no tuvo la misma aceptación que la desarrollada con las FARC. Y después del atentado terrorista en enero de 2019, que ocasionó en el asesinato de 21 cadetes de la policía, el Gobierno mantuvo una posición radical, condicionando cualquier potencial inicio de un proceso de negociación con este GAO no solo a que los líderes guerrilleros retornaran al país —pese al protocolo establecido con el gobierno anterior—, sino a que el ELN liberara a todos los secuestrados en su poder y pusiera fin a actividades relacionadas con el narcotráfico y la delincuencia (*El Espectador*, 2021a).

Mapa 2. Zonas del país con presencia armada del ELN



Fuente: El Heraldo.

Con respecto al subsistema armado, el grupo cuenta con siete frentes de guerra, un frente de guerra urbano nacional y un frente internacional; de igual forma cuentan con 32 frentes territoriales, 23 compañías, 5 células urbanas y 4 frentes urbanos. Con respecto a sus integrantes, se tiene un estimado actual de alrededor de 5.000 miembros (*Semana*, 2020b), de los cuales 2.450 corresponden a combatientes en armas (Acosta, 2021) y un número similar de integrantes de las redes de apoyo, sin contar un número pequeño de integrantes del Frente de Guerra Urbano. En comparación con 2016, se presenta un aumento considerable, pues para ese año tenía cerca de 1.556 hombres armados (*Semana*, 2020b) y algo más de 1.400 integrantes de las redes de apoyo al terrorismo (mapa 2).

En referencia a la localización geográfica de sus estructuras, estas se encuentran desplegadas en 21 departamentos de acuerdo con el correspondiente frente de guerra así:

Frente de Guerra Oriental en Arauca, Boyacá, Casanare y Vichada; Frente de Guerra Norte en La Guajira, Cesar, Chocó, Atlántico y Magdalena; Frente de Guerra Nororiental en Norte de Santander; Frente Darío de Jesús Ramírez Castro en Antioquia y Bolívar; Frente de Guerra Central en Caldas, Risaralda y Tolima; Frente de Guerra Occidental Omar Gómez en Chocó, sur del Valle y Risaralda; Frente de Guerra Suroccidental Carlos Alberto Trochez en Nariño y Cauca; Frente de Guerra Urbano Nacional Camilo Torres Restrepo en Antioquia, Bogotá, Cauca, Santander (Bucaramanga), Atlántico (Barranquilla), Valle (Cali) y Norte de Santander (Indepaz, 2020c).

GAO residual (GAOr)

Con esta denominación fueron caracterizados los frentes de las extintas FARC que decidieron después de la firma del acuerdo de paz con el Gobierno continuar en armas bajo el concepto de insurgencia revolucionaria, pero con más acciones en la realidad ajustadas en el marco de las insurgencias comerciales —motivados por la adquisición de riqueza o recursos materiales. El poder político es simplemente una herramienta para apoderarse y controlar el acceso a la riqueza (U.S. Government, 2012), debido a su involucramiento de manera directa en actividades de narcotráfico, explotación ilícita de yacimientos mineros, secuestro y extorsión, entre otras.

Estos grupos, desde su aparición, han mantenido diferencias significativas en cuanto a su liderazgo, posición “política” y objetivos estratégicos. Es así que actualmente se identifican tres corrientes dentro del GAO residual así: en primer lugar, los que se opusieron a la negociación desde su inicio liderados por Néstor Gregorio Vera Fernández, alias “Iván Mordisco”, y Miguel Botache Santanilla, alias

“Gentil Duarte”, siendo las estructuras más representativas los frentes 1.º y 7.º, con área de influencia sobre los límites de los departamentos de Meta, Caquetá y Guaviare. En segundo lugar se encuentra la denominada Segunda Marquetalia, liderados por Luciano Marín, alias “Iván Márquez”, quien hizo visible esta nueva organización a través de un video el 29 de agosto de 2019, en donde anunciaba el retorno a las armas aduciendo la “traición del Estado a los acuerdos de paz”. En tercer lugar está el grupo conformado por el Frente Óliver Sinisterra, que abandonó el proceso de paz en 2017 y mantienen disputas con las Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP) y los Contadores, grupo criminal dirigido por alias “Contador”, quien fuera financiero de la columna Daniel Aldana y del Frente 29 de las FARC, los cuales delinquen en los municipios a lo largo de la costa pacífica del departamento de Nariño (Insight Crime, 2019).

En cuanto al aspecto armado, también se ha presentado un incremento significativo, siendo así que en 2017 contaba con cerca de 1.000 hombres en armas y no se tenía información sobre las redes de apoyo al terrorismo (RAER), y en la actualidad cuenta con aproximadamente 2.500 miembros armados (Acosta, 2021), sin contar los miembros de redes de apoyo y milicias, tanto rurales como urbanas, de los cuales 861 se encuentran bajo el mando de Iván Márquez (Semana, 2021a).

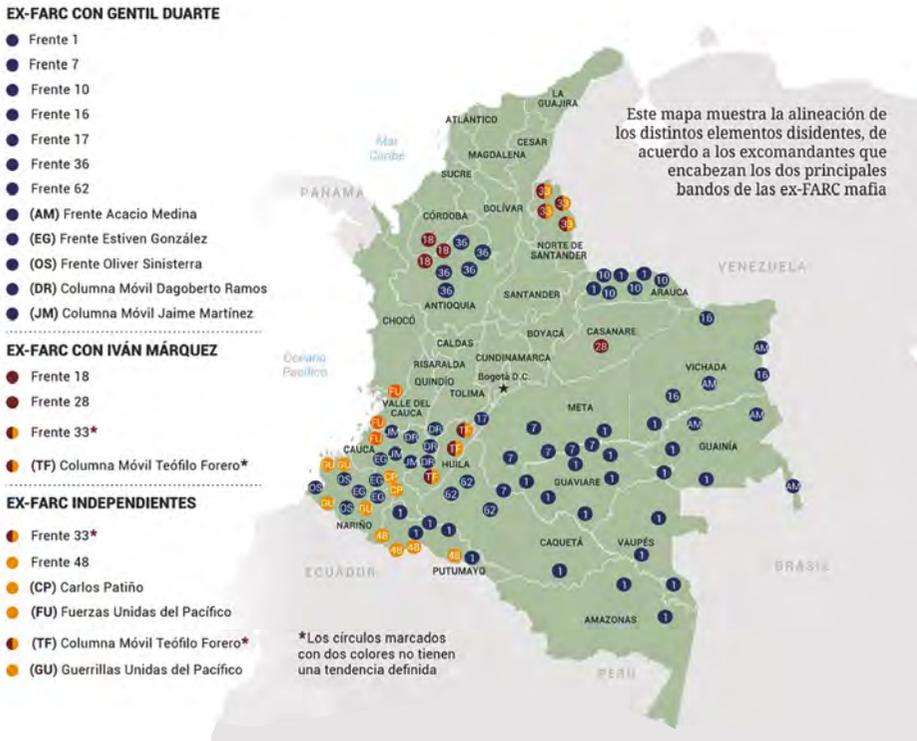
Con respecto al despliegue geográfico, en la actualidad, las estructuras del GAO residual están ubicadas en más de 288.000 kilómetros a lo largo y ancho del país, en Antioquia, Cauca, Nariño, Chocó, Valle del Cauca, Caquetá, Meta, Putumayo, Vichada, Guaviare, La Guajira, Cesar, Sucre y Norte de Santander (Semana, 2021a).

En la actualidad se presenta una disputa por el liderazgo del GAO residual entre el grupo de alias “Iván Mordisco” y la Segunda Marquetalia de alias “Iván Márquez”. Como parte de estas diferencias se ha evidenciado la búsqueda del apoyo del gobierno venezolano por parte de los dos grupos, el cual, de acuerdo con informaciones publicadas por *El Tiempo* (2021c), ha sido más favorable a Márquez, lo cual se evidencia a continuación:

El inicio de la guerra abierta, entre los antiguos socios, habría tenido su primer acto hace una semana, cuando, con información que habría sido entregada por el grupo de “Márquez”, las autoridades venezolanas lanzaron una operación militar contra un campamento de las disidencias del frente décimo ubicado en el país vecino.

La ruptura de relaciones entre los dos grupos continua sin que se vea una posible solución a mediano plazo y, por el contrario, con tendencia incrementarse la conflictividad entre las estructuras de las dos organizaciones (mapa 3).

Mapa 3. Ex-Farc mafia: la división de dos bandos



Fuente: Insight Crime (2019).

GAO Clan del Golfo

Esta organización, también conocida como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, surge como resultado de los grupos que no se acogieron al proceso de paz entre el gobierno de Uribe y los grupos de Autodefensas en 2006. De acuerdo con Ávila (2016) el Clan del Golfo corresponde a una organización jerarquizada, con cabezas visibles de poder y con tareas definidas de sus miembros. Desde sus inicios como BACRIM han logrado mantenerse activos, logrando adaptarse a las dinámicas operacionales de la Fuerza Pública.

Este grupo es caracterizado en 2016 como un grupo armado organizado, bajo los parámetros establecidos en la Directiva 015 de 2016 del Ministerio de Defensa Nacional. Con respecto a su componente armado, este GAO cuenta con unos 3.260 integrantes, de los cuales 1.461 corresponden a hombres en armas y el resto a sectores de apoyo a la organización (Infobae, 2021b), los cuales, en términos de mando y control, se organizan en las estructuras subordinadas a alias “Otoniel” y las otras que actúan de manera federalizada en otras regiones del país.

En cuanto al subsistema territorial, las estructuras del Clan del Golfo están desplegadas en 124 municipios del país con énfasis en los departamentos de Antioquia, Córdoba, Meta, Nariño, Chocó, Norte de Santander, Magdalena, Bolívar, Atlántico y Cesar (Infobae, 2021a), siendo las áreas del Bajo Cauca antioqueño y el sur de Córdoba en donde se presenta la mayor actividad delictiva por parte de este GAO, especialmente la relacionada con la consecución de recursos económicos provenientes del narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión entre otros.

En la actualidad se destacan las disputas por el control territorial con otros GAOS, tales como el ELN en Chocó, con los Caparros en el Bajo Cauca antioqueño y sur de Córdoba, y con estructuras del GAO residual en Nariño, en las cuales, a través del empleo de la violencia contra la población civil, buscan ganarse el apoyo de los pobladores en estas áreas.

GAO Pelusos

Los antecedentes de este grupo se remontan al proceso de paz de 1991 entre la administración del presidente César Gaviria y el EPL, cuando se crearon discrepancias en 13 de los 18 frentes con respecto al acuerdo propuesto (Infobae, 2019). De estas estructuras que continuaron activas, la mayoría terminaron desarticuladas con excepción del frente Libardo Mora Toro, que delinquía en la región del Catatumbo, en donde las amplias fuentes de recursos ilegales y la cercanía a la frontera con Venezuela facilitó no solo la supervivencia sino la expansión y el crecimiento de esta estructura, alcanzando su mayor visibilidad en 2006, a raíz del ataque a una comisión conformada por el antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y tropas del Ejército en Hacarí (Norte de Santander), que dejó como resultado el asesinato de diez funcionarios del DAS y seis militares, acción liderada por su principal cabecilla Víctor Ramón Navarro, alias “Megateo” (*Semana*, 2006).

El esfuerzo operacional de la Fuerza Pública ha permitido golpear el subsistema de mando y control de este grupo. Por ello, sus principales cabecillas, desde 2015, han venido siendo neutralizados, destacándose entre otras la muerte en combate de Víctor Ramón Navarro, alias “Megateo”, en una operación adelantada de manera coordinada entre Fuerzas Militares y Policía Nacional (*Semana*, 2015).

En la actualidad, este grupo cuenta con cerca de 150 hombres en armas (Acosta, 2021) sin incluir las redes de apoyo, y hacen presencia en dos departamentos, especialmente en municipios del Catatumbo tales como Tibú, El Carmen, Hacarí, Convención, San Calixto y Teorama, en donde cuentan con redes de apoyo que dificultan considerablemente el desarrollo de operaciones por parte de la Fuerza Pública.

GAO Caparros

Los orígenes de este grupo se inician en 1996, cuando Virgilio Peralta Arenas, alias “Víctor Caparrapo”, reclutó a varios hombres de Caparrapí (Cundinamarca) para integrar un grupo paramilitar al que se le denominó los Caparrapos, quienes posteriormente se unen a las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá, y más tarde al Bloque Mineros, quienes se ubicaron desde entonces en el Bajo Cauca antioqueño. Este grupo, al igual que el Clan del Golfo, surgieron como BACRIM después del proceso de negociación entre el Gobierno y las AUC en 2006; posteriormente, en 2011, con la baja de alias “Caparrapo” se unieron al Clan del Golfo (Infobae, 2021c).

Sin embargo, en 2016 se presenta una división liderada por Emiliano Alcides Osorio Macea, alias “Caín”, en el Bajo Cauca antioqueño, quien inició una “guerra” contra los hombres de alias “Otoniel” por el negocio del narcotráfico, en especial por el control de áreas con cultivos, laboratorios y rutas de droga, al igual que por el desarrollo de actividades ilícitas con fines económicos como la extorsión a comerciantes, mineros y ganaderos. Esta disputa por el control territorial de la región trajo como consecuencia el incremento de asesinatos en los municipios de la zona y el desplazamiento forzado de sus pobladores.

En cuanto al componente armado, este GAO en la actualidad cuenta con cerca de 100 hombres en armas (Acosta, 2021), siendo importante resaltar que su principal cabecilla, alias “Caín”, fue neutralizado por las autoridades en noviembre de 2020 (Infobae, 2020) y, más recientemente, se presentó la muerte en combate de alias “Flechas”, quien fungía como cabecilla del GAO (*El Tiempo*, 2021a), conllevando una afectación significativa en cuanto al mando y control de esta organización.

Geográficamente siempre han estado gravitando en el sector del Bajo Cauca antioqueño, especialmente en los sectores de Cáceres y Tarazá, en donde disputan la zona con las estructuras del Clan del Golfo por el control territorial (Infobae, 2021a).

Grupos delictivos organizados (GDO)

Con esta denominación se conocen los grupos que cumplen con los requisitos determinados en la Directiva 0015 del 2016, los cuales se relacionan a continuación:

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 Convención de Palermo 7, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. Los delitos cometidos por estos grupos no necesariamente tendrán que

ser de carácter transnacional, sino que abarcarán también aquellos delitos que se encuentren tipificados en el Código Penal colombiano (Ministerio de Defensa Nacional, 2016).

En esta categoría se encuentran 21 grupos que han sido identificados por parte del Ministerio de Defensa y los organismos de inteligencia del Estado: los Costeños, los Pachencas, los Rastrojos, los Puntilleros, el Clan de Oriente, los Libertadores del Nordeste, los Pachelly, los Chatas, la Unión, Trianón, la Sierra, el Mesa, Robledo, Caicedo, la Terraza, los Triana, la Cordillera, los Flacos, Banda Local, la Alianza y la Constru (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).

Estos grupos delincuenciales desarrollan actividades ilegales relacionadas con narcotráfico, secuestro, extorsión y sicariato, al igual que hacen parte de redes transnacionales de diferentes delitos tales como tráfico de narcóticos, tráfico de armas y tráfico de personas, entre otras.

Con respecto a su ubicación geográfica, la mayoría de estos grupos se localizan en los departamentos de Cauca, Valle, Antioquia, Córdoba, Norte de Santander, Bolívar, Magdalena, Atlántico y La Guajira, lugares que además comparten, en muchos casos, presencia de grupos armados residuales (Indepaz, 2020a).

Actividades ilegales que llevan a cabo los GAO y GDO

Actividades contra la población civil

Incremento de la violencia por control territorial

Dentro de los problemas derivados de la falta de presencia estatal en algunas regiones del país se encuentra la disputa entre los mismos grupos ilegales por el control de esos territorios. En palabras de Ávila (2021, citado en *El Nuevo Siglo*, 2021b) se evidencia la crisis en el interior de las disidencias, así:

todos estos grupos están en guerra. La mayor disputa se vive entre los de Gentil Duarte y la Nueva Marquetalia: combates, asesinatos de base social y sicariato. De hecho, Gentil Duarte fue degradado hace unos meses por reunirse con Iván Márquez, y en este momento hay una guerra abierta en gran parte del país.

Estas y otras disputas entre los diferentes actores ilegales llevan implícito el uso de la violencia como forma de intimidación hacia la población civil, quienes se constituyen en el objetivo principal para lograr el control de regiones cocaleiras, áreas de laboratorios, rutas ilegales y corredores de movilidad.

En la práctica, la lucha por el control se refleja en el incremento de asesinatos, masacres e intimidación de quienes se niegan a hacer parte de las redes de

apoyo de las estructuras ilegales, siendo así que de acuerdo con las cifras de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, en 2020, se documentaron 76 masacres en Colombia, en las que fueron asesinadas 292 personas, incluyendo 6 niñas y 18 niños (DW, 2021) y en 2021 se ha ejecutado 35 masacres en el 2021, con 132 víctimas (Indepaz, 2021).

Desplazamientos masivos

Como resultado del incremento de la violencia contra la población civil, los pobladores de las áreas afectadas buscan como medida de supervivencia desplazarse a otras regiones. Las estadísticas de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana indican que, entre el 1.º de enero y el 31 de marzo de 2021, se registraron 65 eventos de desplazamiento masivo, correspondiendo a 8.982 familias desplazadas y unas 27.435 personas (*El Nuevo Siglo*, 2021a), especialmente en los departamentos de Nariño, Norte de Santander y Guaviare.

Asesinato de líderes sociales y exintegrantes de las FARC

Dentro de las víctimas civiles más visibles de los grupos ilegales se destaca el asesinato durante 2021 de 108 líderes sociales y 31 exintegrantes de las FARC (Indepaz, 2021). De igual forma, analizando las cifras entre 2016 y 2020, los departamentos más afectados por el asesinato de líderes sociales se encuentran Cauca, con 226 asesinatos; Antioquia, con 133; y Nariño, con 84 (Indepaz, 2020b). En dichos asesinatos convergen varios de los grupos ilegales enmarcados en los conceptos de GAO y GDO.

Actos terroristas

El terrorismo contra la población civil se ha empleado como forma de presión hacia el Gobierno para buscar la aceptación de demandas de los grupos insurgentes o de narcotraficantes. Por ello, ante la falta de capacidad armada por parte de las antiguas FARC o el ELN, se usó de manera frecuente durante los primeros años del presente siglo, destacándose, entre otros el atentado, contra el Club del Nogal, que dejó 36 personas asesinadas y más de 200 heridos (*El Tiempo*, 2021d).

Esta práctica, que había entrado en desuso, fue nuevamente empleada en marzo de 2021 en el municipio de Corinto (Cauca), en donde la explosión de un carro bomba por parte de una estructura del GAO residual dejó como resultado 43 personas afectadas (Bayoud, 2021). Este atentado, que se dio en el nivel regional, no se ha presentado en otras áreas en esta misma magnitud sin descartarse que se pueda volver a presentar en el mediano plazo.

Actividades para incrementar recursos económicos

Incremento de la minería ilegal

La minería ilegal se constituye en uno de los principales factores de inestabilidad debido a la afectación que ocasiona al medio ambiente. De igual forma, a diferencia del narcotráfico, su judicialización una vez extraído el producto se hace más compleja. Según el informe sobre explotación de oro de aluvión en Colombia de 2018, el 66 % de las evidencias detectadas indican la existencia de más de 64.700 hectáreas dedicadas a la explotación ilícita de oro de aluvión (*Semana*, 2020a).

El impacto se ve reflejado en el creciente daño al medio ambiente, especialmente a los ríos, en los cuales se adelanta la explotación ilegal del oro, y en las áreas deforestadas para la explotación de otros minerales, especialmente en los departamentos de Amazonas, Guainía, Caquetá, Putumayo, Vaupés, Guaviare y Cauca. De igual forma, los recursos obtenidos a través de estas actividades conllevan el incremento de las capacidades de los GAO y GDO para continuar con sus actividades criminales.

Incremento de cultivos ilícitos y narcotráfico

Por otra parte, el narcotráfico también ha aprovechado los espacios vacíos en vastas zonas del país. En 2020 se detectaron 143.000 hectáreas de coca en Colombia (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC], 2021), y si bien es cierto que se presentó una reducción de 11.000 hectáreas en comparación con 2019, aún se considera muy alto si se tienen en cuenta los diferentes planes y políticas que adelanta el Gobierno para lograr la disminución de los cultivos ilícitos.

A nivel territorial, los departamentos que presentan incrementos notables en el área reportada entre 2019 y 2020 son Córdoba (30 %), Antioquia (27,5 %), Bolívar (18 %) y Chocó (18 %), mostrando una tendencia a la concentración de los cultivos de coca en zonas de frontera y en zonas geoestratégicas para el tráfico de cocaína (UNODC, 2021).

Estas regiones se han caracterizado por la falta de presencia del Estado y por carencia de inversiones, infraestructura vial y medios de producción a través de los años, facilitando así la influencia de los grupos delincuenciales. Además, se han convertido de esta forma en las áreas desde donde se originan los recursos que terminan sirviendo de “combustible” para los diferentes GAO y GDO que delinquen en Colombia.

Actividades contra la Fuerza Pública

Atentados terroristas

Los nuevos fines de los grupos armados y sus reducidos componentes armados llevan a que las organizaciones ilegales busquen preservar su fuerza evitando la confrontación directa con la Fuerza Pública. Buscan generar un mayor impacto con un menor riesgo y desgaste, para lo cual el terrorismo contra unidades militares y de policía termina siendo la forma de implementar su estrategia. En este sentido se resaltan los atentados con carro bomba en Bogotá por parte del ELN, que dejó 21 muertos (BBC News, 2019), y más recientemente el ejecutado contra la Brigada 30 del Ejército, reivindicado por Javier Alonso Veloza García, alias “Jhon Mechas”, del Frente 33 de las disidencias de las FARC, quien reconoció ser el autor intelectual del atentado con carro y del ataque contra el presidente Duque (Herrera, 2021).

Otras actividades contra la Fuerza Pública

Si bien es cierto que las acciones contra las unidades de las Fuerzas Militares y de Policía se han disminuido significativamente en comparación con las últimas tres décadas, cuando en el marco de la guerra de movimientos se presentaban copamientos de bases militares y puestos de policía que derivaban en el asesinato y secuestro de soldados y policías; en la actualidad los GAO y GDO desarrollan acciones que normalmente tienen un impacto en los niveles regional y local. Entre estas se destacan el asesinato de militares y patrulleros a través del denominado “plan pistola” (asesinato de miembros de Fuerza Pública mediante el empleo de sicarios), el empleo de francotiradores, las emboscadas a pequeñas unidades militares y de policía, el empleo de campos minados y artefactos explosivos, y muy esporádicamente, el secuestro de miembros de las instituciones militares y de policía que presentan algún tipo de vulnerabilidad en las áreas en donde aún persiste la presencia de actores ilegales.

Mediante estas y otras modalidades, entre 2019 y 2020 fueron asesinados 171 uniformados de la Fuerza Pública, mientras que otros 1.296 resultaron heridos en actos del servicio (Carrillo, 2020).

Actividades contra el sistema democrático

Amenazas híbridas

Este nuevo concepto de amenaza es descrito por el general ruso Valery Gerasimov (2015, citado en Payá y Luque, 2018) en los siguientes términos:

Las reglas de la guerra han cambiado en modo sustancial; las guerras ya no se declaran ni se ganan o pierden, sino que, en este estado de guerra constante, es

necesario utilizar medios no militares para alcanzar objetivos políticos y estratégicos en modo más eficaz que con el tradicional uso de la fuerza armada (p. 24).

En este sentido, las dificultades históricas de los grupos insurgentes para alcanzar el poder a través de la combinación de las formas de lucha y, en particular, por medio de las armas ha llevado a que las organizaciones enmarcadas en el concepto de insurgencias revolucionarias que tienen como propósito reemplazar el orden político existente (U.S. Government, 2012) busquen alternativas que les permita, a través de nuevas formas, alcanzar sus fines estratégicos.

De esta forma, el GAO ELN y el GAO residual han buscado, a través del trabajo de tipo político-organizativo en sus áreas de influencia, aprovechar herramientas como las redes sociales para desarrollar movilizaciones de personas y radicalizarlas hacia el empleo de la violencia con el propósito de generar un impacto negativo en la imagen del Gobierno y, en particular, de las fuerzas de seguridad. Esto se vio reflejado en las acciones desarrolladas en el marco del “paro nacional” de 2021, con el que buscaron desestabilizar varias regiones de manera simultánea a través del bloqueo de la infraestructura vial.

El siguiente aparte extractado de documentos incautados por parte de la Policía Nacional, permiten evidenciar las intenciones del ELN con respecto al empleo de la violencia dentro de las actividades de protesta:

En las ciudades, buscar formas de resistencia escalonada en los barrios. Bloqueos móviles de las principales avenidas. Bloquear las principales salidas y entradas, y sacar los CAI de los sectores populares. El bloqueo sirve para parar la economía del país y afectar el funcionamiento del capitalismo (Infobae, 2021d).

Por otra parte, se ha suministrado apoyo con recursos económicos para sostener las acciones violentas en contra de la Fuerza Pública y la infraestructura pública y privada. La revista *Semana* (2021b) visibiliza cómo la Segunda Marquetalia habría enviado desde Venezuela un total de US\$160.000 para financiar acciones terroristas en varias zonas del país, particularmente en Cali.

Amenazas de los GAO y GDO para la seguridad nacional en Colombia

La amenaza que representan los GAO y GDO para la seguridad nacional es diferencial, teniendo en cuenta que cada organización ilegal tiene procesos evolutivos diferentes, y crecimiento y desarrollo de igual manera disimiles, pero lo más importante, objetivos o fines estratégicos particulares de los cuales se deriva su nivel de amenaza a la seguridad del país.

Teniendo en cuenta sus objetivos, que en términos de estrategia representan sus fines, las insurgencias pueden ser caracterizadas como revolucionarias, reformistas, separatistas, de resistencia y, más recientemente, comerciales (U.S.

Government, 2012). Con base en esta caracterización, los diferentes GAO que delinquen en Colombia se clasifican en el siguiente orden en cuanto a la amenaza que representan para la seguridad nacional: GAO ELN, GAO residual, GAO Pelusos, GAO Clan del Golfo, GAO Caparros y finalmente los GDO.

Con respecto al GAO ELN, este se enmarca en el concepto de insurgencia revolucionaria, en la cual se busca reemplazar el orden político existente con un sistema completamente diferente, incluyendo la transformación de las estructuras económicas y sociales (U.S. Government, 2012). En esta línea, esta organización ilegal es la única que mantiene su objetivo estratégico de la toma del poder por las armas, lo cual se ve reflejado en el documento final del V Congreso desarrollado en 2015: “Las conclusiones sobre estrategia a que llegaron los congresistas convocan a persistir en la lucha por un proyecto de nueva nación y a desarrollar un camino socialista, como solución a la crisis planetaria que resiste la humanidad” (Simpal, 2015).

En este sentido, este GAO se constituye en la principal amenaza para la seguridad democrática del país, más si se tienen en cuenta sus características de insurgencia comercial, lo cual les permite a través de los recursos obtenidos de sus actividades ilegales incrementar y sostener sus planes estratégicos en términos de hombres, armas, redes de apoyo e ideológicos desplegados en diferentes regiones del país. Además, en la zona de frontera cuentan con una capacidad de desestabilización, la cual, en la actualidad, se mantiene en el nivel regional, pero podría escalar a nivel nacional en la medida en que continúe expandiendo sus áreas de influencia tanto en el ámbito armado como en el político e ideológico.

Por su parte, el GAO residual con sus diferentes líneas se constituye en una “insurgencia” comercial teniendo en cuenta el enfoque a la consecución ilegal de recursos sobre la cual lleva a cabo sus diferentes acciones delincuenciales. Este direccionamiento se ve reflejado en la posición de un cabecilla de la columna Alfonso Cano en Nariño, quien manifiesta que “esto ya no es por política, es por rutas” (*El Espectador*, 2021b).

Estas insurgencias comerciales se constituyen en una amenaza significativa para el medio ambiente y los recursos naturales de Colombia, lo cual se hace visible en la política de Defensa y Seguridad Nacional de 2019:

Es notoria la progresiva participación de grupos armados organizados en la extracción ilícita de minerales y su posterior comercialización, actividades que generan ingresos similares a los producidos por el narcotráfico y que, al igual que los cultivos de coca, son los factores principales de daño a los recursos hídricos, los parques naturales, los páramos y, en general, a los recursos naturales del país (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Si bien es cierto que estos grupos argumentan mantener los lineamientos políticos e ideológicos de las antiguas FARC, en la actualidad, debido a las diferencias que se mantienen por el liderazgo de las organizaciones, este direccionamiento político no ha tenido el mismo peso que tuvieron en su momento los diferentes bloques de las FARC. En este sentido, en la medida en que estos grupos se mantengan en confrontación, apuntando a sus intereses particulares, su nivel de amenaza se reduce a la destrucción del medio ambiente a través de la deforestación de amplias zonas selváticas para ampliar las zonas de cultivos ilícitos y a la contaminación de ríos en su intención de incrementar recursos a través de la extracción ilegal de recursos minerales.

Por su parte, los Pelusos se enmarcan en el concepto de insurgencias comerciales, producto de su vinculación directa en las actividades de narcotráfico, contrabando, extorsión y secuestro, por las cuales mantiene disputas permanentes con los otros GAO que delinquen en la región del Catatumbo.

A pesar de que en la actualidad se presentan confrontaciones en algunas regiones del país entre algunas estructuras de los diferentes GAO, es importante tener en cuenta que el común denominador ideológico marxista-leninista de los GAO residual, el ELN y los Pelusos se constituye en un riesgo latente a mediano plazo para la seguridad democrática, considerando que eventualmente podrían unificar esfuerzos para generar una capacidad superior desde el punto de vista político y armado, como lo intentaron hacer con la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar a finales de los años ochenta (Fundación Pares, 2015).

Por otra parte, el Clan del Golfo, los Caparros y los GDO no se enmarcan dentro del concepto de insurgencias, toda vez que carecen de un soporte ideológico o político, por lo cual su inclusión dentro del marco de los GAO se da no por su capacidad de desestabilización en el nivel estratégico, sino por cumplir con los requisitos de tener una organización y un mando que ejerce liderazgo o dirección sobre sus miembros, con los cuales usan métodos violentos, especialmente contra la población civil en sus áreas de influencia. En este sentido, su capacidad de amenaza se enmarca en el nivel regional, en donde hacen presencia sus estructuras afectando el medio ambiente con sus actividades ilícitas, tales como el narcotráfico y la explotación ilícita de yacimientos mineros. De igual manera, su accionar delictivo se constituye en una amenaza significativa para la población civil, los cuales terminan siendo víctimas de las disputas entre GAO y GDO por el control territorial.

Finalmente, si bien es cierto que el análisis particular de cada organización no permite identificar una amenaza significativa a la seguridad democrática, es importante tener en cuenta los recientes hechos violentos enmarcados en el paro nacional del 28 de abril, en los cuales se ha evidenciado la injerencia política, armada y económica tanto de estructuras del ELN como del GAO residual. Esto

conlleva que el nivel de amenaza no se vea reflejado como hace 10 o 15 años en las acciones contra puestos de policía o bases militares con frentes empleando guerrilleros armados con fusiles y lanzando cilindros cargados de explosivos, así como tampoco bloqueando las vías alrededor de las principales ciudades con “pescas milagrosas” (secuestro de ciudadanos que se movilizaban por las vías nacionales) (*El Tiempo*, 1998). Por el contrario, ahora buscan generar los mismos efectos con otras formas como es el caso de la destrucción de puestos de Policía, alcaldías, instalaciones de la Fiscalía o gobernaciones, al igual que el bloqueo de las principales ciudades con vándalos en algunos casos financiados por los GAO.

La gran diferencia entre las dos formas es la facilidad del empleo por parte del Estado del instrumento militar representado por su Fuerza Pública: hace 10 o 15 años, unidades de la policía o del Ejército contrarrestaban en combate las acciones de los frentes armados; ahora, a pesar de contar con las mismas o mejores capacidades, su empleo se ve limitado teniendo en cuenta que quienes hacen los ataques no están uniformados con un fusil y un brazalete que los identifica como miembros de un grupo armado, sino que son jóvenes encapuchados, con un casco civil, un escudo artesanal y un celular a través del cual reciben las instrucciones para desarrollar las acciones vandálicas. La revista *Semana* (2021c) documenta estas acciones en el siguiente aparte, en donde una facción de la denominada “primera línea” planea atacar las instalaciones de una gobernación del Eje Cafetero:

Los investigadores escucharon a Daniel conversando también con alias “Milena”, a quien le reporta que no poseían ni un escudo “y hoy ya tienen 24, 11 papas (bombas), 140 botellas, cinco galones de pintura, 84 láser”. Él, además, asegura que “antes en la ‘primera línea’ éramos 30 güevones, hoy somos 85. Se llegó al acuerdo, se habló con las barras”.

En resumen, estas capacidades de amenazas híbridas de algunos de los GAO, que se han hecho visibles en hechos recientes, se constituyen en las más significativas a la seguridad democrática del país, toda vez que el Gobierno y la Fuerza Pública aún están “procesando” el impacto que han tenido, y lo más importante, cómo se van a contrarrestar futuros eventos en similares contextos.

Estrategia del Estado colombiano para enfrentar este tipo de amenaza y resultados que se pueden evidenciar a la fecha

Con respecto a la forma en que el Estado colombiano busca desarticular y contrarrestar el avance de los diferentes factores de inestabilidad, en particular de

los GAO y GDO como amenazas a la seguridad democrática, es importante resaltar la alineación estratégica desde la Constitución Nacional y el Plan Nacional de Desarrollo, los cuales sirven de marco para la construcción de la política de Defensa y Seguridad Nacional 2019. Esta es la hoja de ruta con la que el Gobierno conforma las directrices para el empleo del instrumento militar del Estado, enfocadas en el interés nacional de la seguridad. Esta política, diseñada por el Ministerio de Defensa, emite los lineamientos que dan origen al plan de guerra Bicentenario Héroes de la Libertad de las Fuerzas Militares y al Plan Estratégico Colombia Bicentenario Seguridad con Legalidad de la Policía Nacional, que emiten los lineamientos a cada fuerza y a la Policía Nacional para diseñar los planes de campaña y operacionales en los cuales se plasman las líneas de esfuerzo que permiten alcanzar los objetivos apuntando a llegar al estado final deseado en el nivel estratégico.

Dentro del plan de guerra se definen las líneas de esfuerzo conjuntas, en las cuales se enmarcan las diferentes operaciones mayores que se desarrollan a nivel nacional por parte de cada fuerza. En este sentido se destacan la operación mayor Córdoba contra el GAO residual, la operación mayor Bolívar contra el GAO ELN y la operación mayor Agamenón contra el GAO Clan del Golfo, entre otras (Comando General de las Fuerzas Militares, 2019).

Con base en esta alineación estratégica, cada una de las fuerzas, empleando sus capacidades diferenciales adelanta las operaciones militares en los niveles operacional y táctico con miras a la estabilización y consolidación del territorio; dentro de las diferentes operaciones que adelantan las Fuerzas Militares, a continuación se relacionan las más destacadas, ya que generan un mayor impacto en contra de los grupos armados organizados y los grupos delictivos organizados.

Operaciones contra el subsistema de mando y control

El subsistema de mando y control se constituye en un aspecto vital para el cumplimiento de los planes estratégicos de las organizaciones ilegales, teniendo en cuenta que los líderes de los diferentes grupos no solo diseñan los planes delincuenciales, sino que los ponen en práctica apuntando a la desestabilización de las regiones y buscando escalar a sus objetivos en el nivel nacional. En este sentido, se concentraron las capacidades diferenciales de cada fuerza en una unidad de tipo conjunto que ha venido evolucionando desde hace 15 años hasta lo que hoy se constituye en el Comando Conjunto de Operaciones Especiales (CCOES), el cual desarrolla operaciones especiales enfocadas sobre los objetivos de alto valor de los diferentes GAO.

Las palabras del general Luis Fernando Navarro, comandante general de las Fuerzas Militares, explican de una mejor forma estas capacidades:

las acciones contra estos individuos se ejecutan de manera clara y contundente, gracias a una integración de capacidades militares y policiales que nos permiten llegar a lo más recóndito de las selvas y centros urbanos donde se ocultan estos terroristas (Carrillo, 2021).

El empleo de estas capacidades se ve reflejado en la neutralización de cabecillas históricos como el Negro Acacio, Martín Caballero, Raúl Reyes y Alfonso Cano, entre muchos otros, que llevaron a las FARC a sentarse en la mesa de negociación con el gobierno.

Más recientemente, los golpes asestados contra los grupos armados organizados se evidencian en la muerte en combate de alias “Cadete” y alias “Euclides” del GAOR y la neutralización de alias “Gallero”, alias “Uriel” y alias “Fabián”, entre otros objetivos militares de alto valor estratégico (OMAVE), objetivos militares de interés nacional (OMINA) y objetivos militares de interés regional (OMIRE) que han venido siendo neutralizados, los cuales son una clara demostración de que la Fuerza Pública tiene una estrategia para combatirlos (Carrillo, 2021).

Operaciones contra el subsistema de recursos

Operaciones contra el narcotráfico

El propósito de estas operaciones es prevenir, contener y contrarrestar el narcotráfico en sus diferentes etapas, tales como los cultivos ilícitos, la producción, el tráfico y microtráfico, el lavado de activos y el consumo.

Con respecto a los cultivos ilícitos, las fuerzas militares adelantan la operación mayor José Inocencio Chinca, en la cual se despliegan unidades militares dentro de lo que se denomina la II Modalidad, en la cual se emplean grupos móviles de erradicación (GME), y la III Modalidad, que se adelanta con soldados profesionales (Comando General de las Fuerzas Militares, 2019). En 2021 se encontraron en operación 96 grupos móviles de erradicación y 74 pelotones de soldados (*El Tiempo*, 2021b), especialmente concentrados en Nariño, Antioquia, Norte de Santander, Córdoba, Putumayo, Caquetá y Guaviare; y en desarrollo de esta operación mayor, para finales de mayo de 2021 se habían erradicado 319.835 hectáreas de hoja de coca. Esto, sin contar con las operaciones adelantadas contra las otras etapas de la cadena valor, en la cual se habían decomisado e incautado 1.614 toneladas de cocaína, 1.437 toneladas de marihuana y 1.119 kilogramos de heroína; y destruidos 18.027 laboratorios, cocinas, cristalizadores y centros de acopio; e inmovilizadas 177 aeronaves y 867 embarcaciones (Carrillo, 2021).

Operaciones contra la explotación ilícita de yacimientos mineros

Las diferentes operaciones que se desarrollan en contra la extracción ilícita de yacimientos mineros se enmarcan en la operación mayor Pedro Pascasio

Martínez, con la cual se busca afectar no solo esta actividad ilícita, sino que también se busca atacar otros fenómenos tales como la extorsión, el secuestro y el contrabando, entre otras (Comando General de las Fuerzas Militares, 2019).

Para el primer semestre de 2021, las Fuerzas Militares desarrollaron 156 operaciones contra la extracción ilícita de yacimientos mineros, presentándose la captura de 575 personas, la intervención de 171 minas, la inmovilización de 47 medios de transporte y el decomiso de retroexcavadoras, mezcladoras, trituradoras, plantas eléctricas, motores y motobombas, entre otras (Carrillo, 2021).

Operaciones para la preservación del medio ambiente y los recursos naturales

Uno de los aspectos más importantes de la Política de Defensa y Seguridad presentada en 2019 fue la inclusión de aspectos como la biodiversidad y el medio ambiente como intereses nacionales principales. El presidente Duque se refiere a este avance en los siguientes términos:

Es la primera vez que una política de esta naturaleza reconoce a tales recursos como activos estratégicos de la nación, en un contexto de escasez y de eventuales conflictos internacionales por su control. Su protección se convierte en objetivo principal frente a los factores que depredan la riqueza hídrica y destruyen la naturaleza (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

En cumplimiento de esta nueva tarea, las Fuerzas Militares diseñaron la operación mayor Artemisa, en la cual se refleja el interés del Gobierno nacional en estos temas:

“para preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales, como activos estratégicos de la nación e intereses nacionales” mediante sus roles estratégicos, las Fuerzas Militares conducen operaciones conjuntas, coordinadas, interinstitucionales y multinacionales para la protección del medio ambiente y sus recursos (Comando General de las Fuerzas Militares, 2019).

En la implementación de esta operación mayor se han logrado resultados tales como la incautación de madera, aves y reptiles, la inhabilitación de accesos terrestres, hectáreas de bosque recuperados y capturas relacionadas con delitos ambientales, entre otros (Comando General de las Fuerzas Militares, 2019).

Operaciones contra el subsistema armado

Con el propósito de desarticular las estructuras armadas de los GAO, las Fuerzas Militares han diseñado las siguientes operaciones mayores: Bolívar contra el GAO ELN, Córdoba contra el GAO residual, Agamenón contra los GAO Clan del Golfo y Caparros (Comando General de las Fuerzas Militares, 2019) y la operación Esparta, liderada por la Policía Nacional, en contra del GAO Pelusos (Caicedo,

2021). A través de dichas operaciones se busca reducir la cantidad de hombres en armas y redes de apoyo de los GAO, para lo cual se enfoca el esfuerzo operacional en áreas de convergencia de los grupos ilegales tales como Nariño, Cauca, Catatumbo, Choco, sur de Bolívar, Arauca y suroccidente del Meta, entre otras. Sobre estas áreas se han desplegado unidades tipo fuerza de tarea, las cuales tienen como misión afectar las estructuras de la amenaza y llevarlas al nivel de doblegar su voluntad de continuar en la lucha.

De acuerdo con las cifras del Comando General de las Fuerzas Militares, entre el 1.º de enero de 2018 y mayo de 2021, como resultado de estas operaciones mayores, fueron muertos en combate 562 integrantes de los grupos armados organizados y 79 del ELN, al igual que fueron capturados 16.354 supuestos integrantes de los primeros y a 2.235 sindicados de integrar el grupo guerrillero (Carrillo, 2021).

De igual forma, como consecuencia de estas operaciones, los GAO Pelusos y Caparros han sido desarticulados producto de la neutralización de sus principales cabecillas, la captura de varios de sus integrantes y la incautación de material de guerra e intendencia, al igual que la pérdida del control territorial, por lo cual a mediano plazo está previsto que sean considerados grupos delictivos organizados GDO. Por ello, el esfuerzo principal estaría en manos de la Policía Nacional, en el marco de los derechos humanos, y no de las Fuerzas Militares como actualmente se está haciendo.

Operaciones contra el subsistema territorial

El control de los territorios en donde hacen presencia los GAO y GDO se constituye en la forma en que estos grupos armados ilegales garantizan el apoyo de la población civil como centro de gravedad. En el caso colombiano, las dificultades del Gobierno para llegar a todas las regiones con la institucionalidad, ya mencionado al inicio de esta investigación en las causas históricas, ha facilitado que los grupos ilegales puedan mantener sus estructuras en áreas donde ejercen su influencia a través de la intimidación o coacción de los pobladores.

Dentro de la Política de Defensa y Seguridad se hace énfasis en la importancia de los territorios, lo cual se evidencia en el siguiente extracto de este documento:

Se busca dar un salto en materia de intervención en los territorios, al establecer que la principal amenaza a la seguridad interna son los espacios vacíos de institucionalidad o con precaria institucionalidad, no simplemente los grupos ilegales o las economías ilícitas (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

En este sentido, con el propósito de garantizar el control institucional del territorio, las Fuerzas Militares diseñaron el plan Horus, el cual es una fase avanzada

de los planes de campaña de las Fuerzas Militares y operacional de la Policía Nacional, que permite a nivel nacional la microfocalización de 63.000 hombres en 67 municipios y 595 veredas (Vargas, 2018).

Con estas unidades de la Fuerza Pública se pretende proteger la infraestructura productiva y los activos estratégicos, así como lo más importante, garantizar el acercamiento a las comunidades que habitan en las zonas más remotas del país para de esta forma evitar que puedan ser objeto de intimidación por parte de los GAO y GDO.

Conclusiones

La persistencia en la presencia y expansión de los GAO y GDO en Colombia permiten evidenciar que a pesar del esfuerzo de los diferentes gobiernos por reducir las amenazas que representan estas organizaciones, en la práctica continúan teniendo vigencia prioritaria si se tiene en cuenta la importancia que tiene el interés nacional de la seguridad para poder fomentar el desarrollo económico y como consecuencia una mejor calidad de vida de los colombianos.

Las diferentes causas históricas analizadas en esta investigación hacen visible que la gran mayoría de estas persisten en el tiempo, tales como los espacios vacíos en algunas regiones apartadas de la geografía nacional, la limitada presencia de las instituciones en las áreas ubicadas en regiones remotas y la dificultad para la implementación de planes de desarrollo que impacten positivamente, entre otras; adicionalmente, la connivencia de las autoridades venezolanas con los grupos ilegales favorece la continuidad y expansión de los grupos armados en territorio colombiano.

Es importante destacar el tema de los espacios vacíos, teniendo en cuenta que han sido históricamente las fuentes de las diferentes amenazas que han emergido en Colombia y que en la actualidad continúan siendo el principal factor de crecimiento y expansión de los GAO y GDO. Si bien es cierto que la falta de presencia del Estado no justifica el uso de la violencia como medio para solucionar las necesidades básicas insatisfechas de las regiones, sí es una condición que facilita a los grupos delincuenciales su crecimiento y expansión.

En cuanto a la situación particular de los diferentes GAO y GDO, se identifican unas diferencias en cuanto a cada uno de estos; mientras los grupos relativamente pequeños como los Pelusos y los Caparros tienen una fuerte tendencia a su desarticulación definitiva en el corto plazo, los grupos grandes no solo se sostienen sino que adicionalmente han crecido en hombres y estructuras, ayudados por acelerantes difíciles de contrarrestar por parte del Estado, tales como la pandemia, el desempleo creciente, los índices de pobreza y la migración ilegal proveniente de Venezuela.

La ubicación geográfica de estos grupos ilegales es similar a la que en su momento ocupaban las estructuras de las extintas FARC. En este sentido, los GAO y GDO han venido ocupando varios de los espacios dejados por los antiguos frentes guerrilleros, siendo esto motivado por la persistencia de las causas especialmente la incapacidad del Estado con sus instituciones de hacer presencia en todo el territorio nacional con planes de desarrollo que permitan a los pobladores de estas zonas tener alternativas para hacer parte del aparato productivo del país.

Se presentan de igual forma áreas de convergencia de los grupos ilegales en las cuales se requiere un mayor esfuerzo del gobierno. En este sentido, se identifican regiones tales como el Catatumbo, el Pacífico nariñense, el sur de Bolívar, Choco, Cauca y Arauca, entre otras, en las cuales hacen presencia estructuras de los diferentes GAO, GDO, narcotraficantes y delincuentes dedicados a la explotación ilegal de yacimientos mineros. En este sentido, es importante que los esfuerzos del Estado con sus instituciones busquen alcanzar un nivel de irreversibilidad en las condiciones de seguridad de los habitantes de estas zonas y de esta forma garantizar una estabilidad sostenible en el largo plazo.

Sumado a las causas que generan la continuidad de los grupos ilegales, el narcotráfico y la explotación ilegal de yacimientos mineros continúan siendo el motor que garantiza el aumento de integrantes y la expansión de las estructuras ilegales. El crecimiento de las áreas de cultivos ilícitos y de las zonas dedicadas a la minería ilegal evidencian las dificultades para encontrar soluciones efectivas a estos fenómenos transnacionales los cuales proporcionan el combustible necesario para persistir en las amenazas a la seguridad del país.

Actualmente, las acciones delictivas de los grupos armados ilegales no generan un impacto significativo en la percepción general de seguridad de los colombianos, especialmente si se compara con la situación crítica que se presentaba hace 10 o 15 años, cuando los indicadores de secuestro, extorsión, homicidios y masacres no tenían par en ningún otro país. Sin embargo, esto debe servir de punto de partida al Estado para generar mecanismos proactivos de seguridad y gobernanza que permitan evitar el incremento de la amenaza que podrían representar a largo plazo los grupos ilegales. En este sentido, no se deben subestimar las amenazas actuales teniendo en cuenta que la falta de atención en este momento en que aún no son amenazas críticas podría implicar a futuro un mayor desgaste y una mayor inversión cuando se les dé un tratamiento reactivo de “apagar incendios”.

Con respecto al nivel de amenaza de las diferentes organizaciones, en las actuales condiciones, las insurgencias revolucionarias vigentes —representadas mayoritariamente en el ELN y en los grupos residuales, y en una menor proporción en los Pelusos— continúan siendo un desafío a la seguridad democrática; sin embargo, la eventual unificación de intereses de los diferentes grupos sí podría

considerarse a mediano o largo plazo en una amenaza crítica, considerando las capacidades que tendrían las diferentes estructuras en términos de presencia y control territorial en una buena parte de los departamentos de Colombia.

Merecen una atención diferencial las demostradas capacidades de los GAO para generar movilizaciones populares y radicalizarlas hasta volverlas protestas y bloqueos violentos; estas amenazas híbridas generan un mayor nivel de desestabilización en el país, especialmente si se tienen en cuenta las dificultades del Estado con sus aparatos de seguridad para poder contenerlas y darles un manejo que no impacte negativamente en la comunidad internacional.

Finalmente, se hace imperioso un replanteamiento desde el alto gobierno de la forma en que se ven las regiones apartadas, que conlleve el generar planes y programas que impacten en estas comunidades, y por ende prevenir el ahondamiento de los problemas de seguridad que se generan desde estas zonas. Parte de estos planes ya se están implementando bajo el concepto de Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), pero es importante tener en cuenta que aún se requieren obras de infraestructura, salud y educación entre otras, en otras regiones también afectadas por la falta de inversión estatal.

En palabras de Gauchet (2008, citado en Puerta, 2015), no debemos esperar a que la resistencia de sectores de la sociedad a las instituciones tradicionales termine generando la búsqueda de una salida alternativa, que puede verse reflejada en opciones extremas, como ya se ha evidenciado en Colombia con el surgimiento y crecimiento de los GAO y GDO.

Recomendaciones

Es importante que desde el nivel del alto gobierno se diseñe una estrategia de seguridad nacional similar a la que emplea Estados Unidos, teniendo en cuenta que de esta forma se le da al interés nacional de la seguridad un enfoque desde los ámbitos diplomático, económico, militar e informacional. En este sentido, no solo se genera un esfuerzo desde la perspectiva militar, sino que se articulan los otros instrumentos del poder en torno a garantizar la seguridad con respecto a amenazas externas e internas que puedan eventualmente afectar la seguridad democrática del país.

En la actualidad se presenta en el país una situación de “estancamiento”, en referencia al combate a los GAO ELN, residual y Clan del Golfo, teniendo en cuenta que hay un esfuerzo operacional importante, pero que no ha generado la disminución de las estructuras ilegales hasta un punto que garantice la estabilidad especialmente de las regiones más apartadas. En este sentido, es importante que en el Ministerio de Defensa se genere un enfoque de esfuerzo principal para

contener estas amenazas con el propósito de alcanzar un nivel de irreversibilidad en la desarticulación de los grupos ilegales, implementando de manera paralela el control institucional del territorio; si bien es cierto que ya hay un interés del Gobierno en este sentido, es importante que se acelere el proceso y se garantice su sostenibilidad en el futuro.

El gobierno debe garantizar la asignación de recursos para las Fuerzas Militares que permitan que las diferentes capacidades con que se cuenta, no solo se mantengan, sino que se fortalezcan y se mejoren en el corto plazo; en la medida en que se cuente con unas Fuerzas Militares fortalecidas en la misma medida se podrá contrarrestar el avance de los grupos ilegales y se podrá mejorar la percepción de seguridad especialmente en las áreas más apartadas de la geografía nacional.

De forma paralela al esfuerzo militar, es importante la presencia permanente de las instituciones del Estado, pues si bien es cierto que el actual gobierno ha buscado, a través de planes como el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional en un plazo de 15 años (Agencia de Renovación del Territorio, 2021), este programa solo beneficiaría a 170 municipios. Y aunque esta es una cifra significativa, aún quedan grandes extensiones regionales sin que el Estado tenga planes concretos que conlleven la mejora de las condiciones de vida de estas regiones y de esta forma impactar en las condiciones de seguridad del país.

Referencias

- Acosta, L. (2021). Grupos armados ilegales de Colombia perdieron más de 5.000 combatientes en 2020: comandante militar. Reuters. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/colombia-seguridad-idLTAKBN29A1EQ>.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2021). Algo maravilloso está pasando. Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/.
- Álvarez, C. (2017). *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Ávila, A. (2016). *Bandas criminales, el riesgo del postconflicto*. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación. Recuperado de: <http://www.pares.com.co/sin-categoria/bandas-criminales-la-amenaza-para-la-paz-2/>.
- Bahamon, A. (2019). *Colombia: Geografía y destino. Visión geopolítica de sus regiones naturales*. Bogotá: Sociedad Geográfica de Colombia Academia de Ciencias Geográficas.
- Banegas, A. (2017). ¿Existen estrategias para combatir las amenazas multidimensionales en la región? *Política y Estrategia* (129).
- Bayoud, A. (2021). Atentado con carro bomba en Colombia deja al menos 43 heridos. *France 24*. Recuperado de: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210327-colombia-carro-bomba-cauca-dagoberto>.
- BBC News. (2019). Carro bomba en Bogotá: El ELN reivindica la autoría del atentado que dejó 21 muertos en Bogotá. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46944984>.
- Cabrera, F. y Estudiantes del CAEM y CIDENAL. (2019). *Estrategia multidimensional de seguridad nacional. Propuesta 2018-2028*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Caicedo, L. (2021). El declive de Los Pelusos en tres años de la operación Esparta. Caracol Radio. Recuperado de: https://caracol.com.co/radio/2021/04/10/judicial/1618027130_784766.html.
- Carrillo, E. (2020). En dos años, 171 militares y policías fueron asesinados. *El Nuevo Siglo*. Recuperado de: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/12-06-2020-en-dos-anos-171-militares-y-policias-fueron-asesinados>.

- Carrillo, E. (2021). Disidencias pretendían tener 8 mil hombres y apenas llegan a 2.500. *El Nuevo Siglo*. Recuperado de: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/07-25-2021-objetivo-de-las-disidencias-era-tener-8-mil-hombres-y- apenas-llegan-2500>.
- Castañeda, A., y Jiménez, J. (2018). La región del Darién: Corredor delincencial para el tráfico de personas. En C. Ardila y J. Giménez (Eds.), *Convergencia de conceptos: Propuestas de solución a las amenazas actuales para la seguridad y defensa de Colombia* (pp. 131-184). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Comando General de las Fuerzas Militares. (2019). Informe Ejecutivo. Logros y Retos Misionales. Vigencia 2019. Recuperado de: https://www.justiciamilitar.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Sobre_el_Ministerio/RendicionCuentas/2019/CGFM/LogrosCGFM2019.pdf.
- Davis, D., Kilcullen, D., Mills, G., y Spencer, D. (2016). *¿Un gran quizás? Colombia: Conflicto y convergencia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- DW. (2021). En Colombia hubo 76 masacres con 292 asesinados en 2020, según la ONU. Recuperado de: <https://www.dw.com/es/en-colombia-hubo-76-masacres-con-292-asesinados-en-2020-seg%C3%BAAn-la-onu/a-56664554>.
- El Espectador*. (2021a). Proceso de paz con ELN: ¿por qué el Gobierno ahora sí apuesta al diálogo? Recuperado de: <https://www.elespectador.com/politica/proceso-de-paz-con-eln-por-que-el-gobierno-ahora-si-apuesta-al-dialogo/>.
- El Espectador*. (2021b). Las caras de las disidencias, cinco años después. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/las-caras-de-las-disidencias-cinco-anos-despues/>.
- El Nuevo Siglo*. (2021a). Defensoría: 27.435 desplazados en primer trimestre de 2021. Recuperado de: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/04-26-2021-defensoria-27435-desplazados-en- primer-trimestre-de-2021#:~:text=Entre%20el%201%20de%20enero,de%20la%20Poblaci%C3%B3n%20en%20Movilidad>.
- El Nuevo Siglo*. (2021b). Frontera con Venezuela: Guerra de todos contra todos. Recuperado de: <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/04-20-2021-frontera-con-venezuela-guerra-de-todos-contra-todos>.
- El Tiempo*. (1998). Pescas milagrosas: terror en carreteras. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-815983>.

- El Tiempo*. (2021a). En operación de la Policía muere “Flechas”, jefe de los Caparros. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/los-caparros-muere-su-maximo-jefe-alias-flechas-591575>.
- El Tiempo*. (2021b). En lo que va de 2021 se han erradicado más de 7.000 hectáreas de coca. Recuperado de: <https://beta.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/ministerio-de-justicia-habla-de-como-va-la-erradicacion-de-cultivos-ilicitos-en-2021-567397>.
- El Tiempo*. (2021c). La fracasada reunión de disidencias que desató su pelea en Venezuela. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/disidencias-reunion-en-venezuela-que-desato-enfrentamientos-576680>.
- El Tiempo*. (2021d). El Nogal, el peor ataque de las FARC en Bogotá. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/club-el-nogal-historia-de-un-atentado-619423>.
- Enfoque*. (2018). Se cumplen 45 años de la Operación Anorí, maniobra que casi acaba con el ELN. Recuperado de: <https://www.revistaenfoque.com.co/informes-especiales/se-cumplen-45-anos-de-la-operacion-anori-maniobra-que-casi-acaba-con-el-eln>.
- Firmat, J. (2020). Migrantes venezolanos están cayendo en manos de grupos armados colombianos. Pax en Colombia. Recuperado de: <https://paxencolombia.org/migrantes-venezolanos-estan-cayendo-en-manos-de-grupos-armados-colombianos/>.
- Fundación Pares. (2015). *La construcción de la paz: Una mirada histórica y prospectiva para el postconflicto*. Recuperado de: https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/05/Modulo_5_pdf.pdf.
- Galula, D. (1964). *Counterinsurgency Warfare. Theory and Practice*. Washington: Praeger Security International.
- Herrera, S. (2021). Atentado contra Duque: Quién es su principal autor y cuánto dinero se entregará por su captura. Recuperado de: https://colombia.as.com/colombia/2021/07/27/actualidad/1627347164_951836.html.
- Hurtado, L. (2021a). Desempleo en Colombia en marzo fue del 14,2 %, confirmó el Dane. Caracol Radio. Recuperado de: https://caracol.com.co/radio/2021/04/30/economia/1619800200_177032.html.
- Hurtado, L. (2021b). Pobreza en Colombia en 2020 subió al 42,5 %. Caracol Radio. Recuperado de: https://caracol.com.co/radio/2021/04/29/economia/1619717272_338548.html.

- Indepaz. (2020a). *Informe sobre presencia de Grupos Armados en Colombia. Actualización 2018-2 y 2019*. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/11/INFORME-GRUPOS-ARMADOS-2020-OCTUBRE.pdf>
- Indepaz. (2020b). *Registro de líderes y personas defensoras de DD. HH asesinadas desde la firma del Acuerdo de Paz. Del 24/11/2016 al 15/07/2020*. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Especial-Asesinato-lideres-sociales-Nov2016-Jul2020-Indepaz.pdf>.
- Indepaz. (2020c). *Balance sobre las dinámicas Ejército de Liberación Nacional (ELN) en Colombia 2018-2019*. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/balance-sobre-las-dinamicas-del-ejercito-de-liberacion-nacional-eln-en-colombia-2018-2019-y-2020-i/>.
- Indepaz. (2021). *Informe de masacres en Colombia durante 2020 y 2021*. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>.
- Infobae. (2019). La historia del EPL, otro grupo criminal colombiano que da apoyo al régimen chavista. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/colombia/2019/05/04/la-historia-del-epl-otro-grupo-criminal-colombiano-que-da-apoyo-al-regimen-chavista/>.
- Infobae. (2020). Cómo cayó alias “Caín”, máximo cabecilla de Los Caparros. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/11/17/como-cayo-alias-cain-maximo-cabecilla-de-los-caparros/>.
- Infobae. (2021a). Actúa en 124 municipios con más de 3 mil integrantes: así opera el Clan del Golfo, el grupo criminal más grande de Colombia. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/02/28/actua-en-124-municipios-con-mas-de-3-mil-integrantes-asi-opera-el-clan-del-golfo-el-grupo-criminal-mas-grande-de-colombia/>.
- Infobae. (2021b). La historia de los Caparros, la estructura criminal de la que se habla ahora, pero que nació en 1996. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/11/18/la-historia-de-los-caparros-la-estructura-criminal-de-la-que-se-habla-ahora-pero-que-nacio-en-1996>.
- Infobae. (2021c). Los Caparros llegaron a su fin, afirma el ministro de Defensa. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/06/01/los-caparros-llegaron-a-su-fin-afirma-el-ministro-de-defensa/>.
- Infobae. (2021d). Policía revela nuevas pruebas que vincularían al ELN con actos vandálicos y bloqueos durante las protestas. Recuperado de:

<https://www.infobae.com/america/colombia/2021/07/18/policia-revela-nuevas-pruebas-que-vincularian-al-el-n-con-actos-vandalicos-y-bloqueos-durante-las-protestas/>.

- Infodefensa. (2020a). Colombia Presupuesta 10.400 millones de dólares para Defensa en 2021. Recuperado de: <https://www.infodefensa.com/latam/2020/09/22/noticia-colombia-presupuesta-10400-millones-dolares-defensa.html>.
- Infodefensa. (2020b). Las Fuerzas Armadas colombianas y su lento proceso de construcción de capacidades mínimas disuasivas. Recuperado de: <https://www.infodefensa.com/latam/2020/06/24/noticia-fuerzas-armadas-colombianas-lento-proceso-construccion-capacidades-minimas-disuasivas.html>.
- Insight Crime. (2019). Crónica de una amenaza anunciada: las ex-FARC mafia. Insight Crime. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/ex-farc-mafia-cronica/>.
- Instituto Internacional de Estudios Estratégicos [IISS]. (2011). *Los documentos de las FARC: Venezuela, Ecuador y el archivo secreto de Raúl Reyes*. Londres: IISS.
- Jones, S. (2017). *Waging Insurgent Warfare. Lessons From the Vietcong to The Islamic State*. Oxford: Oxford University Press.
- Manea, O. (2017). Lessons from Insurgent Warfare. *Small Wars Journal*. Recuperado de: <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/lessons-from-insurgent-warfare-0>.
- McMahon, R. (2003). *La Guerra Fría. Una breve introducción*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2016). Directiva Permanente 0015. Expedir los Lineamientos del Ministerio de Defensa Nacional para Caracterizar y Enfrentar a los Grupos Armados Organizados (GAO).
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2020). Respuesta Proposición 008-031. Recuperado de: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2020-09/RTA.MINDEFENSA.PROPOSICION%2008-031.pdf>.

- O'Donnel, G. (2004). *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: <https://oci.juridicas.unam.mx/detalle-evidencias/70/acerca-del-estado-en-am%C3%A9rica-latina-contempor%C3%A1nea-diez-tesis-para-discusi%C3%B3n>.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2021). *Datos y tendencias del monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia (2020)*. Recuperado de: <https://www.unodc.org/colombia/es/datos-y-tendencias-del-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2020.html>.
- Payá, C., y Luque, J. (2018). Aproximaciones al concepto de amenazas híbridas. En C. Ardila y J. Jiménez (Eds.), *Convergencia de conceptos: Propuestas de solución a las amenazas actuales para la seguridad y defensa de Colombia* (pp. 131-184). Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Periódico 15*. (2016). El mito fundacional del ELN: La toma del municipio de Simacota. Recuperado de: <https://www.periodico15.com/mito-fundacional-del-eln-la-toma-del-municipio-simacota/>.
- Plakoudas, S. (2019). Cómo terminan las insurgencias: En busca de la victoria del gobierno. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(28), 923-938. DOI: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.523>.
- Portafolio*. (2021). Migración venezolana puede ayudar al crecimiento económico colombiano. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/los-efectos-de-la-migracion-venezolana-para-la-de-colombia-523005>.
- Puerta, M. (2015). Crisis de la democracia. Un recorrido por el debate en la teoría política contemporánea. *Espiral*, 23(65). Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652016000100001.
- Semana*. (2006). Así murieron los detectives del DAS. Recuperado de: <https://www.semana.com/asi-murieron-detectives-del-das/78554-3/>.
- Semana*. (2015). Dan de baja a “Megateo”, el gran capo del Catatumbo. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/megateo-el-capo-del-catatumbo-estaria-muerto/444625-3/>
- Semana*. (2019a). Manguala contra Colombia: Los secretos de la alianza entre el gobierno de Maduro, las disidencias y el ELN. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-secretos-de-la-alianza-entre-el-gobierno-de-maduro-las-disidencias-y-el-eln/630999/>.

- Semana*. (2019b). Radiografía militar. Recuperado de: <https://www.semana.com/presupuesto-de-las-fuerzas-militares-despues-del-conflicto-armado/602489/>
- Semana*. (2020a). Colombia tiene 64.700 hectáreas de explotación ilegal de oro de aluvión. Recuperado de: <https://www.semana.com/economia/articulo/cuantas-hectareas-de-mineria-ilegal-de-oro-de-aluvion-hay-en-colombia/304229/>.
- Semana*. (2020b). ELN pica y se extiende. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/eln-tiene-mas-de-5000-hombres-y-aumenta-presencia-en-colombia-segun-informe-de-la-fip/650303/>.
- Semana*. (2021a). Alarmante: disidencias tienen casi 5 mil hombres y actúan en más de 288 mil kilómetros del país. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/alarmante-disidencias-tienen-casi-5-mil-hombres-y-actuan-en-mas-de-288-mil-kilometros-del-pais/202100/>.
- Semana*. (2021b). Iván Márquez habría enviado US\$160.000 para financiar actividades terroristas en el paro. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/ivan-marquez-habria-enviado-us160000-para-financiar-actividades-terroristas-en-el-paro/202104/>.
- Semana*. (2021c). La peligrosa “primera línea”: ¿un nuevo grupo criminal nació en Colombia? Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/exclusivo-asi-opera-y-estos-son-los-planes-de-la-peligrosa-primera-linea/202118/>.
- Simpal. (2015). Concluyó el Quinto Congreso Nacional de los elenos. Recuperado de: <https://www.kavilando.org/2013-10-13-19-52-10/conflicto-social-y-paz/3241-concluyo-el-quinto-congreso-nacional-de-los-elenos>.
- U.S. Government. (2012). *Guide to the Analysis of Insurgency 2012*. Washington: U.S. Government.
- Vargas, C. (2018). Plan Horus, un Ejército más cercano a su gente. Kienyke.com. Recuperado de: <https://www.kienyke.com/kien-escribe/plan-horus-un-ejercito-mas-cercano-su-gente>.
- Verdad Abierta. (2011). Las Convivir eran fachada del paramilitarismo en Urabá. Recuperado de: <https://verdadabierta.com/convivir-fachada-del-paramilitarismo-en-uraba/>.

La problemática de la extracción ilícita de minerales

Louise Anne Lowe*

Introducción

En 2015, el entonces ministro de Defensa, Luis Carlos Villegas, señaló que “la minería criminal es una amenaza igual o más grande que el narcotráfico,” (Gagne, 5 de noviembre de 2015), una afirmación que muchos analistas consideran, en cierta medida, cuestionable dadas las diferencias importantes entre las dos actividades delictivas. No obstante, se vuelve cada vez más claro que la extracción ilícita de minerales en Colombia se ha convertido en un fenómeno desbordado y que representa una economía ilegal con rentas superiores a las del narcotráfico. El exfiscal Néstor Humberto Martínez aseguró en 2019 que para las organizaciones criminales es más rentable comercializar el oro que los estupefacientes (Fiscalía General de la Nación, 4 de abril de 2019), ya que es más fácil de transportar (Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, 3 de marzo de 2021). Aunque la extracción ilícita de minerales y el narcotráfico son dos fenómenos que comparten muchas causas e impactos, a la vez son claramente diferentes y conllevan retos distintos. Es decir, requieren de estrategias específicas por parte del Estado colombiano y sus agentes.

Hoy en día la problemática ocurre en un contexto de posacuerdo, en el cual las dinámicas de seguridad en el país han cambiado y siguen evolucionando, igual que las amenazas que enfrenta el Estado y las estrategias que emplea para

* *Master of the Arts* (Hons) en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Aberdeen (Escocia). Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes (Colombia). Correo electrónico: louisel100@yahoo.co.uk.

afrontarlas. El Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) y la antigua guerrilla de las FARC-EP no ponía fin a toda la violencia en el país, pues se ha visto que otras amenazas a la seguridad en Colombia han tomado su lugar en primer plano. Por ejemplo, las disidencias del grupo guerrillero, un refortalecimiento del paramilitarismo y las persistentes acciones de los grupos de crimen organizado y común, agrupados todos bajo el nombre grupos armados organizados (GAO). No toda la minería ilegal que ocurre en Colombia es por fines criminales o hecha por actores al margen de la ley, aunque sí existe una relación estrecha entre la extracción ilícita de minerales y los GAO, la cual incide de manera importante en la seguridad del país.

El presente capítulo tiene como objetivo bocetar las dimensiones de la problemática de la extracción ilícita de minerales en Colombia, sus causas e impactos, y la estrategia desplegada por el Estado colombiano para combatir este tipo de crimen. Todo esto a la luz de la seguridad multidimensional, proclamada por el actual presidente Iván Duque Márquez (2018-2022) como eje central de su política de seguridad y defensa (PDS).

Marco conceptual

Toda conceptualización de la seguridad depende de los espacios geográficos, sujetos, amenazas, instituciones y organismos que incorpora, porque está en un proceso de adaptación permanente (Jarrín, 2005, p. 27). La seguridad multidimensional es un concepto que ha venido tomando más fuerza en los debates académicos y en la práctica, lo cual refleja cambios en las dinámicas de seguridad y defensa a nivel nacional e internacional. Según Pastrana y Lowe (2019, pp. 21-22), el enfoque tradicional de las políticas de seguridad fue la protección del territorio de una entidad política mediante el uso, potencial o real, de la coacción física con el uso de la violencia, legitimado por la necesidad de garantizar la soberanía nacional. Sin embargo, la seguridad multidimensional amplía este panorama, dado que la concepción tradicional de la seguridad se ha vinculado con —y ha sido permeada por— otros elementos no tradicionales, como la seguridad humana y la seguridad ambiental (Mason y Zeitoun, 2013, p. 294). Este hecho refleja la ampliación del concepto y las agendas de seguridad a incluir nuevos sujetos, amenazas y actores.

La seguridad pública y la seguridad ciudadana comparten muchos aspectos, y ambas son materiales importantes del eje central de la seguridad humana, pero también tienen definiciones y, por lo tanto, aplicaciones distintas. La seguridad pública se enfoca en la prevención, investigación y persecución de los delitos y la sanción de faltas administrativas, con los fines de salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, y fomentar y preservar el orden público y la paz social (Domínguez, 9 de junio de 2020). Entonces, este

concepto conlleva un debate acerca del rol y los deberes de las fuerzas públicas de un país, dado que son ellas quienes tienen y despliegan el monopolio del uso legítimo de la fuerza que le corresponde al Estado, en aras de preservar el orden público y la paz ciudadana, y de enfrentar a los delitos.

Por otro lado, la seguridad ciudadana refleja una aspiración a una situación que le permita a la ciudadanía tener una vida tranquila y digna, sin afectación a su persona y su patrimonio, con ciertas garantías para que pueda desarrollar sus actividades particulares y comunitarias, y por lo tanto llegar “al equilibrio que debe existir entre la aplicación de medidas de seguridad preventivas y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas” (Jarrín, 2005, pp. 29-30). En este orden de ideas, la seguridad ciudadana implica un debate acerca del rol de los gobiernos y las organizaciones sociales en la reducción de las situaciones que ponen en riesgo este equilibrio, la mejora de la calidad de vida de la población y el fortalecimiento de los valores cívicos y culturales, por ejemplo, a través de luchas contra la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la discriminación social (Jarrín, 2005, pp. 30-31).

Por su parte, la seguridad ambiental es otro elemento que se relaciona con la ampliación del concepto de la seguridad. Hoy en día es muy común escuchar términos como la seguridad climática, del agua, alimentaria y energética (Mason y Zeitoun, 2013, p. 294). Lodgaard (1992, p. 20, citado en Græger, 1996, p. 110) explica dos aspectos importantes de la seguridad ambiental: (1) la protección y el empleo sustentable del medio ambiente y los recursos que nos brinda a los seres humanos, y (2) la mitigación de riesgos ocasionados por daños y cambios ambientales futuros. En este segundo aspecto se puede incluir la posibilidad de conflictos —internos o internacionales— provocados por el acceso a los recursos naturales no renovables y el agua, y también como consecuencia de los cambios sociales que resultan de fenómenos ambientales como, por ejemplo, los desplazamientos de población provocados por causas climáticas, las afectaciones a la productividad económica y la estabilidad sociopolítica (O’Toole, 2017).

Se debe resaltar que la seguridad ambiental no es un concepto empleado únicamente por académicos o activistas, sino que ha cobrado fuerza dentro de los discursos oficiales de los políticos, las instituciones públicas e incluso las fuerzas militares (FF. MM.). Este hecho sugiere que las consideraciones ambientales ya representan una parte importante del interés nacional de los países e implican una reformulación de los roles tradicionales de las FF. MM. Esto, porque trabajar en la gestión ambiental implica nuevas responsabilidades o lógicas aplicadas a sus responsabilidades históricas (Lowe, 2020, p. 361).

Para resumir, la seguridad multidimensional es una conceptualización de la seguridad que debe ser capaz de abarcar y equilibrar todas estas visiones: la tradicional, la pública, la ciudadana y la ambiental, entre otras. Sin embargo, esta

tarea es ciertamente difícil porque los distintos elementos pueden entrar en conflicto entre sí, y puede haber resistencia o una falta de capacidades por parte de ciertos actores de aceptar las nuevas ideas y asumir sus nuevas responsabilidades.

El panorama de la extracción ilícita de minerales en Colombia

Es importante especificar exactamente de qué se trata cuando se habla de la extracción ilícita de minerales. El Código de Minas (Ley 685 de 2001) define la minería ilegal como:

aquella actividad exploratoria o de extracción de minerales, bien sea de propiedad de la nación o de particulares, que se desarrolla sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de la propiedad privada donde se ubique el proyecto (Procuraduría General de la Nación, s. f., p. 7).

La Corte Constitucional, en la sentencia T-095 de 2015, precisó que la minería ilegal son aquellas actividades que tienen las siguientes características: no cuentan con título minero, no están inscritas en el Registro Minero Nacional o, a pesar de contar con el título minero, se ejecutan por fuera del área delimitada en la licencia (sentencia T-445 de agosto de 2016).

Tomando en cuenta lo anterior, es también importante distinguir entre diferentes categorías de la extracción de minerales. Cante Maldonado y Trujillo Paredes (2014) describen seis categorías de extracción minera: barequeo, tradicional, informal, ilegal, criminal y legal (p. 35-36). Con esto, es necesario resaltar que no toda la minería ilegal —es decir, aquella que no cumple con los requisitos legales ya descritos— es criminal o para fines ilícitas, pues en muchos casos la actividad es únicamente para la subsistencia básica de las personas que realizan la extracción, sin buscar un lucro sustancioso. Por un lado, la *minería ilegal e informal* —que no es criminal— cuenta con la participación de pequeños emprendimientos que tienen los recursos materiales básicos necesarios para la explotación de los minerales, y la *minería tradicional* se basa en pequeños grupos comunitarios que realizan actividades a pequeña escala y distribuyen entre ellos las. Por otro lado, la *minería criminal* se desarrolla a través de la operación de actores al margen de la ley y suele involucrar medios de coerción o coacción, el uso de la fuerza y el control territorial (pp. 33-34). Esta distinción es clave. El presente capítulo toma en cuenta ambos tipos de extracción ilícita de minerales y sus respectivas amenazas a la seguridad multidimensional.

Ahora bien, es necesario resumir algunos aspectos clave de la extracción ilícita de minerales en Colombia. ¿Qué minerales se extraen? ¿En cuáles regiones del país ocurre dicha actividad? ¿Quiénes participan en ella?

Comenzando con la primera pregunta, ¿qué minerales se extraen?, Colombia cuenta con un perfil privilegiado de reservas de ciertos minerales. La tabla 1 resume la producción nacional de los diez minerales más extraídos en 2020 y su extracción total en el periodo 2016-2020, de acuerdo con las estadísticas reportadas por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME):

Tabla 1. Producción nacional mineral en el periodo 2016-2020

| Mineral | Unidad | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total |
|-------------|----------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Níquel | lb | 81.772.590 | 89.519.871 | 94.919.782 | 89.444.342 | 79.573.145 | 435.229.730 |
| Carbón | Ton | 91.177.596 | 91.291.008 | 86.326.758 | 84.965.462 | 49.832.710 | 403.593.534 |
| Oro | gr | 63.157.330 | 43.158.174 | 35.905.345 | 37.476.487 | 47.635.188 | 189.856.037 |
| Caliza | Ton | 20.421.820 | 18.830.163 | 18.934.344 | 18.984.539 | 15.673.448 | 92.844.314 |
| Plata | gr | 11.865.867 | 12.076.176 | 16.684.097 | 12.706.264 | 19.021.655 | 72.354.059 |
| Gravas | m ³ | 10.257.130 | 13.375.305 | 13.132.898 | 13.692.182 | 8.827.732 | 59.285.247 |
| Esmeraldas | Quilates | 14.610.142 | 23.413.894 | 3.536.810 | 1.779.123 | 4.702.921 | 48.042.890 |
| Recebo | m ³ | 10.701.666 | 7.765.646 | 10.906.359 | 9.355.170 | 5.314.699 | 44.043.540 |
| Arenas | m ³ | 4.626.924 | 6.608.680 | 6.174.940 | 6.255.701 | 3.814.244 | 27.480.489 |
| Arcillas MI | Ton | 2.944.993 | 2.029.219 | 3.093.605 | 3.471.878 | 1.751.586 | 13.291.281 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME, 2021).

Estos diez minerales tienen usos y valores muy variados. Algunos se destinan principalmente al sector de construcción a nivel nacional, mientras otros se destinan a la exportación. Además es cierto que Colombia tiene una producción significativa de muchos otros minerales también. Lo que no se ve en estas cifras es una diferenciación entre la naturaleza de su extracción, sea esa legal o ilegal, informal o criminal.

Para tener una idea más amplia de la variedad de minerales que se extraen en Colombia, y en particular de la escala de la extracción ilícita, según el Censo Minero Nacional 2010-2011 —el último que se realizó en el país—, el número de minas ilegales por tipo se presenta en la tabla 2.

A pesar de la gran variedad de minerales que posee Colombia y que se extraen legal e ilegalmente, el oro es por lejos el mineral que más se obtiene de manera ilegal en Colombia. Según un informe presentado por los gobiernos de Colombia y Estados Unidos y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), se estima que en 2020 el 69 % del oro explotado en tierra —es decir, sin contar el que se extrae de minas subterráneas— es de origen ilícito, y tan solo el 24 % proviene de actividades que tienen todos los permisos técnicos o ambientales (Paz Cardona, 6 de agosto de 2021).

Tabla 2. Número de minas ilegales por tipo (2010-2011)

| Material explotado | Número de minas ilegales |
|---|--------------------------|
| Minerales no metálicos: arcilla, arena, azufre, basalto, bauxita, bentonita, cal, caliza, caliza para cemento, caolín, cuarzo azul, dolomita, feldespato, grava, puzolana, magnesita, roca coralina, roca fosfórica, sal terrestre, silicato de magnesio, silíceas, yeso y piedra | 3.934 |
| Minerales metálicos: concentrado de cobre, ferróniquel, hierro, mineral de hierro, mineral de plata, mineral de plomo, oro, plata, platino y plomo | 3.795 |
| Carbón | 1.108 |
| Piedras preciosas y semipreciosas (ámbar y esmeraldas) | 44 |

Fuente: Güiza Suárez (2014, p. 112).

Respecto a la segunda pregunta, ¿en cuáles regiones del país ocurre dicha actividad?, de acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía, la extracción ilícita de minerales se distribuye así: 47,79 % en el Pacífico, 38,47 % en la región Andina, 12,95 % en el Caribe y 0,80 % en la Amazonia (Noticias RCN, 28 de febrero de 2021). De los 32 departamentos del país, la extracción ilícita de minerales ocurre en al menos 24 de ellos (Pardo, 12 de septiembre de 2020). De los 1.115 municipios de Colombia, se presentan actividades de extracción ilícita en 392 (Güiza Suárez, 2014, p. 110). Se ha reportado que Chocó y Nariño, en el Pacífico colombiano, sumados a Antioquia, Cauca y Bolívar, son los departamentos más afectados por la extracción ilícita de minerales (Rubiano, 16 de febrero de 2017), siendo estas zonas del país coincidentes con algunos de los lugares más afectados históricamente por el conflicto armado interno, y que hoy en día tienen más prevalencia del narcotráfico, problemas de orden público y deforestación.

En el caso específico de la explotación de oro de aluvión, esta actividad se encuentra en 12 departamentos del país. Son Antioquia y Chocó los más críticos —con 40.890 y 36.552 hectáreas respectivamente— y, en conjunto, concentran el 77 % de la explotación aurífera identificada, con tasas chocantes de ilegalidad: en Antioquia es casi el 50 % y en Chocó es el 82 %. Dos municipios, Zaragoza (Antioquia) y Nóvita (Chocó) representan alrededor de 22.000 hectáreas de este tipo de extracción ilícita, el 22 % del total nacional (Paz Cardona, 6 de agosto de 2021). En el caso de otros minerales como, por ejemplo, las piedras preciosas y semipreciosas —como las esmeraldas— estas se encuentran únicamente en los departamentos de Bolívar, Boyacá, Cundinamarca, Huila y Risaralda por la distribución de las reservas de estos minerales (Güiza Suárez, 2014, p. 112).

Más allá de la ilegalidad en sí, un aspecto preocupante respecto a los lugares donde se llevan a cabo las actividades de extracción ilícita es que una gran parte toman lugar en áreas de protección especial ambiental. Por ejemplo, en el caso de la explotación ilícita de oro de aluvión, se estima que el 52 % de las 92.046

hectáreas donde ocurre este tipo de extracción ilícita se encuentra en parques naturales nacionales, humedales Ramsar y reservas forestales (Pardo, 12 de septiembre de 2020). Algunos ejemplos de las zonas afectadas son el Parque Nacional Natural Farallones de Cali (Valle de Cauca) y la Reserva Nacional Natural Puinawai (Guainía). Respecto a los daños ambientales en los ríos del país como consecuencia de la extracción ilícita, se ha identificado que los departamentos más afectados son Amazonas, Caquetá, Guainía, Putumayo y Vaupés (Paz Cardona, 6 de agosto de 2021). Todo lo expuesto señala que la extracción ilícita de minerales afecta a la mayoría del territorio colombiano.

Respecto a la tercera pregunta, acerca de quién participa en la extracción ilícita de minerales, este es un fenómeno que involucra una multitud de actores en distintas maneras. Anteriormente se describió la diferencia entre dos tipos de extracción ilícita: la minería no formal y la minería criminal. Aquí la diferencia clave es quién controla la actividad y se beneficia de sus ganancias. En las diferentes variedades de minería barequeo, tradicional e informal suelen ser las comunidades y familias de los mismos mineros quienes autorregulan las actividades y reparten las ganancias. De acuerdo con el Censo Minero 2010-2011, alrededor de 52.000 personas trabajaban en la extracción ilícita de minerales en ese entonces, de las cuales casi el 20 % pertenecía a grupos étnicos, principalmente indígenas, raizales y afrodescendientes, y casi el 20 % eran mujeres. Además, hubo una participación registrada de más de 200 menores de edad en la minería barequeo, tradicional e informal, aunque se estimaba que la cifra podría ser mucho mayor que la reportada (Güiza Suárez, 2014, pp. 116-117).

En el caso de la minería criminal, son los GAO que controlan las actividades y utilizan sus ganancias para financiar y sostener sus otras actividades ilegales, igual a como lo hacen con el narcotráfico. En 2016, el informe de la Iniciativa Global contra el Crimen Transnacional reportó que existían al menos 44 redes criminales que participaban en este delito en Colombia (Rubiano, 16 de febrero de 2017). Según el Comando General de las FF. MM. colombianas, estas redes criminales incluyen grupos guerrilleros, paramilitares y de crimen organizado y común, entre otros, el Ejército de Liberación Nacional, Narcototalia, las disidencias de las FARC-EP, la Oliver Sinisterra, la Dagoberto Ramos, los Pelusos, los Caparros, y el Clan del Golfo (Comando General de las Fuerzas Militares, 26 de febrero de 2021). Como ya se mencionó, estos grupos suelen recurrir a la coerción, la coacción y el uso de la fuerza para asegurar su control territorial y de las actividades ilícitas.

Mientras el conflicto armado interno requería la consideración de amenazas intraestatales a la seguridad de Colombia, la amenaza de la minería ilegal involucra un proceso desde lo local a lo transnacional, si se toman en cuenta los actores involucrados a lo largo de la cadena de comercialización de los minerales. Por ejemplo, a nivel local, en las zonas de extracción, además de los

mineros que realizan las actividades, la complicidad de los funcionarios públicos y de seguridad en las zonas de extracción es común, mediante el pago de sobornos, posibilitando así el ingreso de la maquinaria pesada necesaria para realizar la extracción (Gagne, 5 de noviembre de 2015; Rubiano, 16 de febrero de 2017). Además, a nivel nacional e internacional, se necesitan de personas que pueden comercializar los minerales, por ejemplo, el oro en el mercado nacional, o certificarlos de ser de procedencia legal.

Por lo tanto, la escala de la problemática y el conjunto de los actores involucrados en la extracción ilícita de minerales representan un desafío grande para el Estado colombiano.

Causas y factores agravantes de la extracción ilícita de minerales en Colombia

En primer lugar, el contexto histórico del sector minero en Colombia es clave para poder entender el panorama actual ya resumido. Se puede afirmar que hubo un desarrollo desordenado e irregular de este sector hasta casi la primera mitad del siglo XX por la falta de regulación estatal y la ineficiencia de los mecanismos y organismos de control que intentó implementar el Estado colombiano, tal vez como consecuencia de la ubicación de las minas en zonas lejanas de los centros urbanos. A raíz de la Primera Guerra Mundial y la disminución de inversión extranjera que esta implicó, en la primera mitad del siglo XX la estrategia del Estado colombiano fue fomentar la minería tradicional y de pequeña escala, porque estas actividades representaban una fuente de empleo e ingresos relativamente estable (Procuraduría General de la Nación, s. f.). Este hecho ha contribuido al panorama fragmentado de la actividad minera en Colombia hoy en día.

Otro factor clave que contribuye a la situación actual de la extracción ilícita de minerales es que el sector minero-energético en Colombia se sostiene, en el fondo, por la continua, alta y creciente demanda de minerales metálicos y no metálicos a nivel global, y en particular por las grandes economías emergentes como China e India. Colombia, como América Latina en general, sigue siendo relativamente poco explorada y con grandes reservas de recursos naturales importantes (UPME, 2017, pp. 12-13). Más allá de los niveles globales del consumo general, esta demanda insaciable también surge de las nuevas tendencias globales hacia la descarbonización de los modos de transporte y las fuentes energéticas, como parte de la lucha contra la crisis climática que se está volviendo cada vez más fuerte y en aras de cumplir con los objetivos del Acuerdo de París. Por ejemplo, el desarrollo tecnológico y las mejoras de eficiencia y rendimiento de las energías limpias y los vehículos eléctricos han provocado tanto una alta demanda de minerales como un incremento significativo en sus precios, lo cual implica que la

extracción y el procesamiento de muchos minerales se ha vuelto cada vez más rentable (Latam-Mining, 27 de julio de 2021).

Tomando en cuenta todo lo anterior, una parte importante de los planes de desarrollo de los gobiernos colombianos recientes ha sido la promoción de la minería y el actual gobierno de Duque no es excepción. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (PND) diseñado por su gobierno incluye un eje transversal enfocado en los recursos minero-energéticos, lo cual sugiere una continuación de la locomotora minero-energética promovida por Santos, su antecesor en la Casa de Nariño. Históricamente, esta apuesta estatal por la extracción *legal y regulada* de minerales como un motor del desarrollo —tanto en Colombia como a lo largo de América Latina y muchas partes del Sur Global— ha ocasionado múltiples problemas sociales y ambientales; entonces es lógico que la extracción *ilícita* de minerales agrava estos mismos problemas y también conlleva consigo una gama de problemas adicionales. Además, la apuesta para la formalización de las actividades de extracción ilícita suele exigir documentación por parte de los mineros a pequeña escala —de la minería barequeo, tradicional e informal— como estudios de las condiciones geológicas del terreno, que muchas veces no tienen los recursos o las capacidades para realizar, por lo que estas actividades y actores quedan por fuera del régimen legal (Fierro, 2012, citado en Cante Maldonado y Trujillo Paredes, 2014, p. 33).

La proliferación y persistencia de la extracción ilícita en Colombia tienen sus raíces en algunas condiciones específicas del país. En primer lugar, a pesar de mejoramientos sostenidos en muchos indicadores desde 2010, los índices de pobreza monetaria y multidimensional permanecen altos, y son aún más notables en zonas rurales, reflejando el hecho de que Colombia sigue siendo un país muy desigual. Según Cabrera Izquierdo y Téllez Corredor (2020), las diferencias regionales, y entre las ciudades y las zonas rurales del país, son profundas: mientras en las grandes ciudades la incidencia de pobreza es del 12 %, en el campo es casi tres veces mayor, de 34,5 % (Dane, citado en VV. AA., 2019, pp. 329-330). Otro elemento que contribuye a esta persistente desigualdad es la falta de infraestructura en muchas de las zonas rurales del país. Esto se puede entender como un círculo vicioso en el cual, para muchos de los gobernantes en las ciudades grandes, resulta difícil justificar inversiones en las zonas rurales que son grandes en términos de territorio, pero poco habitadas. Un caso ejemplar de este fenómeno es la macrorregión Amazorinoquia, que representa más de la mitad del territorio continental de Colombia, pero cuenta con apenas el 5 % de su población, el 4 % de la estructura burocrática gubernamental y el 3 % de la infraestructura en vías (Flórez Cuervo, 2020, p. 379).

Algunos caracterizan este conjunto de problemas como ejemplo del abandono estatal en las regiones rurales y alejadas de las cabeceras municipales

colombianas. Es lógico que esta falta de recursos y oportunidades abra la posibilidad de que surjan y se fortalezcan actores y actividades ilícitas. A su vez, este surgimiento de la criminalidad provoca aún más inestabilidad y complica el panorama al que el Estado tiene que responder. En el caso colombiano, el conflicto armado interno fue durante décadas el asunto más importante en las políticas y estrategias del Estado, y agravó el mencionado círculo vicioso del abandono estatal: ciertas partes del territorio nacional no contaban con ninguna presencia del Estado, y algunas solo con la presencia de las FF. MM. Como ya se señaló, la minería ilegal se ha convertido en una de las principales fuentes de ingresos para los GAO que operan en el país. Mientras algunos analistas predecían que la salida de las FARC-EP de los territorios que antes controlaban resultaría en mejoras en la presencia estatal, la realidad sugiere que son otros GAO los que han aprovechado este cambio para tomar control de sus negocios más rentables, como la extracción ilícita de minerales. Este hecho puede contribuir a la continuación del círculo vicioso, porque se hace más probable que si el Estado central decide invertir en estas zonas apartadas, será en el marco de los problemas de la seguridad tradicional y no bajo lógicas de inclusión económica y social, o de protección ambiental.

Los GAO que suelen liderar la minería criminal dependen de la falta de presencia estatal y la inestabilidad económica de las zonas de extracción porque la población local es “un eslabón fundamental en los niveles de producción y comercialización”, tanto en el caso del narcotráfico como en la extracción ilícita de minerales, y “coadyuva por cooptación, coacción o compromiso ideológico, en su gran mayoría bajo condiciones de pobreza extrema, con su instrumentalización a cambio de rentabilidad y seguridad” (Flórez Cuervo, 2020, p. 383). Además, la extracción ilícita de minerales es, en muchos casos, utilizada para financiar otras actividades criminales, inclusive el narcotráfico y la trata de personas (Gagne, 5 de noviembre de 2015).

Vale la pena agregar que la crisis global por la pandemia del covid-19 agudizó, como muchos otros asuntos que inciden en la seguridad multidimensional, los impactos de la extracción ilícita de minerales y la inseguridad y las violaciones de los derechos humanos relacionadas con ella, sobre todo para aquellas personas que viven en la informalidad como consecuencia de su participación en estas actividades. Las consecuencias de la pandemia han incluido la exacerbación de la desigualdad social y ambiental en Colombia, y la tendencia del Gobierno de recurrir al sector extractivo como un motor de desarrollo económico (Castelblanco, 2020, pp. 69-70; Cinep, 27 de mayo de 2020).

Otra condición importante para la prevalencia de la extracción ilícita de minerales en Colombia es la corrupción. Mientras se suele escuchar en las noticias nacionales e internacionales que Colombia es el país más corrupto del mundo o

de la región (Leins, 16 de enero de 2020), los análisis rigurosos y sistemáticos por parte de la organización Transparencia Internacional colocan a Colombia en el puesto 92 de 180 en su ranking mundial de corrupción para 2020, con los niveles más altos del promedio regional, ocupando el puesto 4.º en las Américas (Transparency International, s. f.; Transparency International, 28 de enero de 2021). Más allá de la extracción ilícita de minerales, este contexto de corrupción representa una ficha clave en el éxito del proceso completo. Dicha corrupción, dentro de las diversas instituciones y agencias nacionales que deberían velar por la minería regular y legal, permite más posibilidades de acopio, compra y comercialización de los minerales que provienen de la extracción ilegal (Rubiano, 16 de febrero de 2017). Esta corrupción toma muchas formas e implica muchas acciones de pequeña a gran escala, y sin lugar a duda existe una relación entre ella y la pobreza multidimensional y el abandono estatal en muchas zonas del país. Un ejemplo de la corrupción que socava la regulación de la minería se relaciona con el mercurio, un elemento históricamente clave en la extracción de minerales, pero a la vez altamente tóxico y contaminante al medioambiente, y dañino a la salud de los mineros y de la población en general, razón por la cual se prohibía su uso en la minería en Colombia desde el 16 de julio de 2018, mediante la Ley 1658 de 2013 (Paz Cardona, 20 de julio de 2018). Sin embargo, a pesar de que esta misma ley ordenó la creación de un Registro Único de Importadores y Comercializadores Autorizados, expertos han afirmado que conseguir mercurio sigue siendo igual de fácil como la compra de cualquier otro producto (Rubiano, 16 de febrero de 2017), lo cual es resultado de la corrupción prevalente dentro de las instituciones a cargo de su regulación.

En suma, mientras existe la combinación de la alta demanda de minerales con precios rentables, las condiciones de pobreza y desigualdad en el país, y la corrupción que ofrece una manera de comercializar los minerales que se extraen de manera ilícita, los GAO de diferentes naturalezas seguirán aprovechando de estas condiciones estructurales para obtener los beneficios que les ofrece, sin importar las consecuencias para la seguridad multidimensional en Colombia.

Impactos de la extracción ilícita de minerales en la seguridad multidimensional en Colombia

Igual que las causas y los factores agravantes que inciden en la extracción ilícita de minerales en Colombia, sus impactos en el país son también complejos y variados si se los considera en el marco de la seguridad multidimensional. Siguiendo el orden de los conceptos resumidos en el marco conceptual, como consecuencia de la minería criminal, la seguridad tradicional se ve amenazada porque esta modalidad de la extracción ilícita sostiene y fortalece los GAO. Este hecho pone

en riesgo la seguridad tradicional en tanto que, al emplear la coerción y coacción mediante la violencia, estos actores ilegales desafían el rol clave del Estado de tener el monopolio del uso legítimo de la fuerza y su control territorial en muchas zonas del país. En el caso del oro, los seis departamentos donde se concentra su extracción —Antioquia, Chocó, Bolívar, Nariño, Cauca y Caldas— son los mismos en donde se reportó el 46 % de los casi 8,5 millones de víctimas del conflicto armado interno entre los años 1985 y 2018, y donde se están presentando la mayoría de los asesinatos de líderes sociales y excombatientes desmovilizados de las FARC-EP (Betancur Betancur, 2019, p. 30). Por lo tanto, en el contexto de los objetivos de la seguridad tradicional, detener la extracción ilícita es una manera de debilitar los GAO y viceversa, con implicaciones importantes para la seguridad ciudadana también.

Por su parte, la seguridad pública se ve afectada por la extracción ilícita de minerales mediante la ilegalidad y la corrupción prevalentes todos los tipos de esta actividad. El Código Minero asigna al Estado la obligación de asegurar que quienes operan la minería lo hagan de acuerdo con los criterios del desarrollo sostenible, de tal manera que las riquezas generadas por las actividades contribuyan al bienestar de la población (Cante Maldonado y Trujillo Paredes, 2014, p. 33). Claramente, la extracción ilícita impide que el Estado colombiano y sus entes territoriales tengan un ordenamiento administrativo adecuado, que pueda asegurar sistemas de control eficaces sobre los recursos naturales del país y que reciba las cargas tributarias y regalías debidas de las actividades mineras (Procuraduría General de la Nación, s. f., pp. 4-5). Además, si el Estado no se muestra capaz de identificar, castigar y prevenir los actos de corrupción, como los que ocurren a lo largo de la cadena de la extracción y comercialización de los minerales, esto también socava la seguridad pública.

En términos de la seguridad ciudadana, la extracción ilícita de minerales limita la posibilidad de que la gente colombiana tenga una vida tranquila y digna en muchos sentidos. Por ejemplo, por llevar a cabo la extracción ilícita sin cumplir con los reglamentos y normas debidos, de acuerdo con los estándares vigentes nacionales e internacionales, las actividades son más propensas a poner en riesgo las vidas y la salud de los trabajadores, y tampoco les ofrece la posibilidad de acceder a un régimen laboral con el beneficio de la seguridad social y ocupacional (Procuraduría General de la Nación, s. f., p. 5). Es más, las actividades extractivistas —legales, no formales y criminales— suelen devenir en distintos tipos de conflicto social, por ejemplo, en casos cuando la comunidad se opone a la minería en sus territorios o cuando la comunidad se encuentra criminalizada por llevar a cabo actividades de minería informal. Y ciertamente, no existe ningún tipo de seguridad ciudadana en las zonas más afectadas por los GAO, en términos de las víctimas del conflicto armado interno y los asesinatos de los líderes sociales y excombatientes ya mencionados.

Respecto a la seguridad ambiental, como ya se señaló, una gran parte de la extracción ilícita ocurre en zonas de protección especial ambiental y, sobre todo por realizarse sin ningún control, suele conllevar daños irreversibles e irreparables a estos ecosistemas protegidos (Procuraduría General de la Nación, s. f., p. 5) como, por ejemplo, el uso del mercurio y los otros químicos en los procesos de extracción. Bien se sabe que Colombia es uno de los países más biodiversos del mundo y es justo por esta riqueza natural que es particularmente vulnerable a experimentar graves impactos ambientales, como, por ejemplo, la deforestación y la contaminación de sus suelos y fuentes hídricas, los cuales conllevan una pérdida de biodiversidad e impactos para las comunidades que habitan las zonas afectadas. Incluso la minería legal es depredadora para el medio ambiente, dada la naturaleza finita de los minerales extraídos, y puede ocasionar problemas sociales y ambientales serios. Tomando en cuenta que los problemas ambientales son transfronterizos, que el agua contaminada no deja de fluir al cruzar una frontera internacional inventada por los humanos, esta situación también posibilita los conflictos ambientales regionales e internacionales, como en el bioma amazónico compartido por nueve países suramericanos. Es más, en el caso de que la contaminación afecta a los suelos y las fuentes hídricas, estos hechos pueden dañar la producción de alimentos y por lo tanto poner en riesgo la seguridad alimentaria y la subsistencia de las comunidades, con implicaciones para la seguridad ciudadana también.

Ahora bien, en el marco de la seguridad multidimensional, los problemas ya resumidos son estrechamente interrelacionados. La falta de regalías que deberían proveer la minería legal y regulada incide en las habilidades del Estado colombiano de invertir en programas que benefician el medio ambiente y la vida cotidiana de los ciudadanos. Así vuelve el problema del círculo vicioso de abandono estatal en muchas de las zonas donde se realizan las actividades mineras. Por falta de otras oportunidades, o por coacción y coerción por los GAO, la población de estas zonas no tiene mejores alternativas para subsistir, pero al participar en la extracción ilícita, pueden poner en riesgo su libertad, su salud o sus propias vidas. En su totalidad, los impactos de la extracción ilícita de minerales socavan profundamente la posibilidad de poner en práctica la seguridad multidimensional en el país.

La estrategia del Estado colombiano frente a la extracción ilícita de minerales

Tomando en cuenta todo lo anterior acerca del panorama de la extracción ilícita de minerales, y sus causas e impactos, resulta necesario examinar las medidas que realiza el Estado colombiano frente a este fenómeno. El actual gobierno de Duque propone una reconceptualización de la seguridad y defensa en Colombia

en el marco de la seguridad multidimensional, ya que en su política de seguridad y defensa (PDS), publicada en enero de 2019, se otorga por primera vez al agua, la biodiversidad y el medio ambiente el estatus de “activos estratégicos de la nación,” y afirma que “su protección se convierte en objetivo principal frente a los factores que depredan la riqueza hídrica y destruyen la naturaleza” (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 6). En este sentido, concibe la protección ambiental y de los recursos naturales como parte central de su estrategia de seguridad.

El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Duque, con su lema de “Legalidad como semilla, el emprendimiento como tronco de crecimiento y la equidad como fruto,” (Departamento Nacional de Planeación, 17 de mayo de 2019), incluye dos ejes transversales pertinentes para el presente tema. El primero es por la sostenibilidad y resalta los objetivos, las estrategias y las metas del gobierno relacionados con las necesidades nacionales e internacionales, como, por ejemplo, en el marco del Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El segundo, que ya se mencionó, es por los recursos minero-energéticos, y trata del crecimiento sostenible y más regulación del sector, al mismo tiempo que busca su formalización y fomento (Lowe, 2021, p. 647). La apuesta a la minería regulada como motor de desarrollo en el país sigue la misma línea de los gobiernos anteriores, pero es fácil de reconocer los posibles conflictos entre los objetivos de fomentar el sector minero-energético y los de la sostenibilidad, dada la naturaleza no renovable de los minerales que se extraen —de manera legal o ilícita— y los daños ambientales ocasionados por las actividades mineras. Además, esta apuesta se ha traducido en políticas que disminuyen los impuestos del sector, flexibilizan las normas ambientales y reducen la participación ciudadana en la toma de decisiones acerca del uso del suelo y subsuelo (Castelblanco, 2020). En este sentido, es poco probable que esta estrategia logrará fortalecer la efectividad de la regulación estatal del sector minero y, por lo tanto, no habrá más regalías para destinar a programas que enfrenten las actividades extractivistas informales y criminales, o que protejan el medio ambiente. Además, la falta de participación efectiva de las poblaciones afectadas también incidirá de manera negativa en la seguridad multidimensional.

Mientras es cierto que una regulación más efectiva del sector podría conducir a mejoramientos en los problemas asociados con la seguridad pública, ciudadana y ambiental, se ha observado que las estrategias de Duque para la formalización del sector minero siguen siendo excluyentes para los pequeños mineros, a la vez que amplían los privilegios de las grandes corporaciones sin obligaciones para que cumplan con los derechos humanos y el medio ambiente, o para implementar planes de reparaciones a las comunidades y territorios afectados (Betancur Betancur, 2019, p. 9). Por lo tanto, es poco probable que estas estrategias reduzcan los conflictos socioambientales asociados con la extracción de minerales, ni que enfrenten a los GAO que suelen controlar una gran parte de dichas actividades.

En este aspecto de liderar con la minería criminal, se destaca que las FF. MM. vienen desarrollando un rol cada vez más protagónico dentro del conjunto del Sistema Nacional Ambiental (Sina), al mismo tiempo que los ministros de Medio Ambiente y Salud, entre otros, han entrado a participar en el Consejo de Seguridad Nacional (*El Espectador*, 3 de julio de 2021). Estos hechos sí indican una estrategia que apunta a poner en práctica la seguridad multidimensional. Sin embargo, la ausencia del ministerio de Minas y Energía en este mismo consejo es notable, tomando en cuenta todo lo aquí expuesto sobre la extracción ilícita en el país. Además, es posible interpretar este rol cambiante de las FF. MM. como una suerte de militarización del campo ambiental, la cual puede complicar aún más el panorama actual si las FF. MM. actúan bajo lógicas de seguridad tradicional y no son capaces de responder a las dinámicas complejas de la seguridad multidimensional, específicamente de la sostenibilidad y seguridad ambiental, y una participación ciudadana adecuada y asegurada (Lowe, 2021, pp. 653). Vale la pena agregar que el SINA también es un régimen débil en el Estado colombiano, pues ha sufrido —histórica y actualmente— de una falta crónica de recursos que le permitirían cumplir con los derechos ambientales de los colombianos y ejecutar acciones efectivas para la protección ambiental (Lowe, 2021, pp. 641). En este sentido, contribuye a la falta de capacidad del Estado de enfrentar a la extracción ilícita en, por ejemplo, zonas de protección especial ambiental.

Retomando el caso específico de las FF. MM. y la lucha contra la extracción ilícita, sí han venido realizando acciones concretas que demuestran avances en esta área. Por ejemplo, en febrero de 2021 Duque activó el Comando contra el Narcotráfico y Amenazas Transnacionales (Conat), conformado por 7.000 hombres y mujeres del Ejército Nacional con el propósito, según el jefe de Estado, “de doblegar, golpear y someter las estructuras del narcotráfico y las amenazas transnacionales, ligadas a la explotación ilegal de minerales; al tráfico de especies, personas y, por supuesto, a cualquier forma transnacional del terrorismo” (Comando General de las Fuerzas Militares, 26 de febrero de 2021). En el mismo discurso, Duque resaltó que estas actividades, incluida la extracción ilícita, atentan contra “la vida, honra, bienes, derechos y libertades de los ciudadanos”, lo cual demuestra conexiones estrechas con la seguridad multidimensional. Las FF. MM. colombianas también cuentan con una Brigada contra la Minería Ilegal —creada por el entonces presidente Santos en 2016—, la cual llevó a cabo en sus primeros tres años más de 27 operaciones interagenciales e internacionales con los siguientes resultados: 334 minas intervenidas, 134 capturas, 72 retroexcavadoras destruidas y la incautación de 1.902 gramos de mercurio (Molina, 2019). Algo que no se revela en estas estadísticas es cuál fue el porcentaje de estas intervenciones contra minas informales y cuál fue contra minas criminales operadas por los GAO. Sin embargo, sí queda claro que las FF. MM. colombianas, a través del Plan Operación Mayor Artemisa contra la Deforestación, se han comprometido con la

lucha contra la extracción ilícita de minerales desde sus capacidades técnicas y operacionales, y en apoyo a las autoridades civiles mediante la obtención de información, la prevención, el control, el seguimiento y la mitigación de impactos ambientales de este fenómeno (*Revista Ejército*, s. f.). Este hecho demuestra que se está buscando la implementación de la seguridad multidimensional en Colombia, en este caso, frente a la extracción ilícita de minerales.

Más allá de los planes, las políticas y las operaciones militares, en el aspecto de la seguridad pública también existen estrategias enfocadas en la sanción de delitos ambientales y la lucha contra la corrupción. La “Alianza contra la Corrupción” aparece en el Plan Nacional de Desarrollo de Duque como una línea dentro del pacto por la legalidad y su gobierno busca la centralización de las compras de oro a través del Banco de la República para evitar la comercialización del oro extraído ilegalmente (OCMAL, 3 de marzo de 2021). Este proyecto surge de investigaciones de la Fiscalía General de la Nación reportaron un esquema ficticio de supuesta compra, venta y exportación de toneladas de oro que, a través de la creación de empresas fachada, transacciones inexistentes con resguardos indígenas y personas fallecidas, habría lavado activos por algo más de 1,9 billones de pesos (Fiscalía General de la Nación, 4 de abril de 2019). En este sentido, es importante que el Gobierno siga investigando y sancionando a todos los actores que participan en la cadena de la extracción y comercialización de los minerales extraídos de manera ilícita y que provea los recursos requeridos por dichas actividades, así fortalecería en gran medida la ciudad pública en el país.

El elemento final para destacar en esta sección es la situación grave de seguridad tradicional y ciudadana para la población colombiana como consecuencia de los fuertes conflictos que se siguen generando en el país por los GAO que se fortalecen a partir de la minería criminal. Este fenómeno también se relaciona estrechamente con el sector minero-energético y el modelo económico general del Estado colombiano. Según el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (14 de septiembre de 2021), se presentan más de 152 conflictos ambientales en el país, relacionados con megaproyectos minero-energéticos, agroindustriales y de infraestructura, y se han reportado los asesinatos de 611 líderes y lideresas defensores del medio ambiente desde la firma del Acuerdo de Paz. Este hecho espeluznante hace que Colombia sea el primer país a nivel mundial en los índices de líderes ambientales asesinados, tanto en 2019 como en 2020, con 65 casos documentados en este último (Global Witness, 13 de septiembre de 2021). Según la activista ambiental Francia Márquez:

Existe un vínculo entre la violencia armada y el modelo de desarrollo económico, y esto ha hecho de Colombia el país donde más líderes ambientales son asesinados. No hay posibilidad de acceder a la justicia y cuando lo hacemos es lento e ineficiente (citada en Santaaulalia, 15 de septiembre de 2021).

Por lo tanto, la prevalencia de los GAO, que se sostienen con actividades como la extracción ilícita de minerales, sigue siendo de los problemas más graves que enfrenta el Estado colombiano y que más socava las posibilidades de lograr una seguridad verdaderamente multidimensional, por todos los impactos expuestos a lo largo del presente capítulo.

Conclusiones y recomendaciones

Tomando en cuenta el panorama de la minería ilícita de minerales en Colombia, queda claro que este es un fenómeno complejo y con implicaciones importantes para la seguridad multidimensional. Se ha mostrado que tanto las causas como los impactos son interrelacionados y atraviesan las diferentes dimensiones de la seguridad multidimensional. La lucha en su contra no sería fácil en ningún país, pero las dinámicas particulares de Colombia la vuelven aún más complicada. Por lo tanto, se plantean las recomendaciones a continuación dirigidas al gobierno colombiano actual y los del futuro, así como a otros actores involucrados en el asunto.

- Es necesario atender las consecuencias del desarrollo desordenado del sector minero en Colombia y revisar el Código de Minas (Ley 658 de 2001) en aras de reflejar mejor la realidad del sector hoy en día. Específicamente, con el objetivo de diferenciar entre los diferentes tipos de extracción ilícita de minerales: la informal y la criminal.
- La formalización de la minería informal ciertamente brindaría beneficios en términos del desarrollo sostenible y la seguridad multidimensional, pero no es razonable exigir los mismos requerimientos de los mineros informales a pequeña escala que a las empresas mineras transnacionales que operan a gran escala. Además, criminalizar las actividades de minería barequeo y tradicional tampoco contribuye a la realización de la seguridad multidimensional para las personas que dependen de estas actividades para su subsistencia básica en un contexto de abandono estatal.
- Una regulación más efectiva de las actividades mineras legales, por ejemplo, en términos de los impuestos exigidos brindaría recursos para dirigir a la lucha contra la extracción ilícita, tanto la informal como la criminal, y a mejorar la presencia estatal en las zonas apartadas del país donde suelen ocurrir dichas actividades.
- Dado que la extracción ilícita de minerales se presenta en la mayoría del país, pero a la vez se concentra en algunas zonas específicas, se necesita un marco nacional integral para la lucha contra este fenómeno que guíe las acciones de todo actor nacional y subnacional, y también mecanismos

para asegurar una participación efectiva de los actores en las zonas más afectadas, incluyendo las comunidades. Se destaca que ampliar la participación de nuevos sectores como el ambiental en el Consejo de Seguridad Nacional y el rol de las FF. MM. en el SINA como buenos ejemplos de esta estrategia comprensiva.

- Frente a los GAO que se sostienen, en parte, por la extracción ilícita de minerales, tanto la presencia militar como la presencia estatal en sus zonas de acción son necesarias para limitar su control y poder. Mientras las FF. MM. pueden liderar la lucha en su contra bajo dinámicas de la seguridad tradicional, para lograr la seguridad multidimensional la estrategia tiene que incluir a todos los organismos del Estado para mejorar las dinámicas de seguridad pública, ciudadana y ambiental. En este sentido, las FF. MM. tienen un rol clave en la lucha contra los GAO y es importante que sigan internalizando las dinámicas y estrategias de la seguridad multidimensional en toda acción que realizan.
- En un sentido más amplio, es necesario brindar recursos adecuados al Sina, porque una cosa es designar territorios a zonas de protección ambiental especial, pero otra cosa es contar con la posibilidad de monitorear e intervenir en estas zonas para asegurar su protección en la realidad. También es necesario que las entidades nacionales y subnacionales que tienen responsabilidades en la lucha contra la corrupción tienen los recursos necesarios y un respaldo institucional y legal para poder sancionar la corrupción prevalente en el sector y en el país en general. Así se podría incidir de manera más contundente y efectiva a lo largo de la cadena de la extracción y comercialización de los minerales extraídos de manera informal y criminal.
- Mejoras en la presencia estatal y en la participación ciudadana serían clave en enfrentar a los conflictos socioambientales asociados con el sector minero del país y en frenar los asesinatos de los líderes y lideresas ambientales que se han vuelto una plaga en los territorios apartados de Colombia.
- Finalmente, es de suma importancia comenzar una conversación nacional acerca del modelo económico del país, porque hasta la minería legal tiene consecuencias graves para el bienestar social y ambiental del país, y estas consecuencias no se distribuyen de manera equitativa a lo largo del territorio. Para lograr una situación equilibrada de desarrollo sostenible con seguridad multidimensional que se ve en la vida cotidiana del país, los líderes políticos colombianos deben escuchar y responder a las exigencias de todos los sectores de la ciudadanía y esforzarse para evitar la continuación del círculo vicioso de abandono estatal que, en muchos casos, facilita la extracción ilícita de minerales y los muchos problemas asociados.

Referencias

- Betancur Betancur, M. S. (2019). Minería del oro, territorio y conflicto en Colombia. *Retos y recomendaciones para la protección de los derechos humanos y del medio ambiente*. Bogotá: Heinrich-Böll-Stiftung - Instituto Popular de Capacitación - Germanwatch - Broederlijk Delen. Recuperado de: https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/20190612_Miner%C3%ADa_del_oro_territorio_y_conflicto_en_colombia_para_web.pdf.
- Cabrera Izquierdo, O., y Téllez Corredor, J. (2020). Desafíos de la economía colombiana ante las nuevas tendencias globales. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y F. Cabrera Ortiz (Eds.), *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (pp. 315-345). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Guerra.
- Cante Maldonado, F., y Trujillo Paredes, L. F. (2014). Posibilidades de gobernabilidad y gobernanza en distintos tipos de minería. *Opera*, (14), 27-45.
- Castelblanco, A. (2020). ¿Colombia país minero? Análisis a la respuesta planteada por el gobierno de Duque para salir a la crisis generada por el COVID-19. En Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (Eds.), *Conflictos mineros en América Latina: Extracción, saqueo y agresión*. Recuperado de <https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2020/10/Conflictividad-minera-y-Covid-2020-1.pdf>
- Comando General de las Fuerzas Militares. (26 de febrero de 2021). Presidente Duque crea comando élite para golpear el narcotráfico. Recuperado de: <https://www.cgfm.mil.co/es/blog/presidente-duque-crea-comando-elite-para-golpear-el-narcotrafico>.
- Cinep. (27 de mayo de 2020). El oro y las balas: Informe de DD. HH. 2019 y Revista *Noche y Niebla*. Recuperado de: <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/797-el-oro-y-las-balas-informe-de-ddhh-2019-y-revista-noche-y-niebla.html>.
- Departamento Nacional de Planeación. (17 de mayo de 2019). Alianza contra la corrupción. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pilares-del-PND/Legalidad/Alianza-contra-la-corrupcion.aspx>.
- Domínguez, J. (9 de junio 2020). ¿Qué es seguridad pública? Universidad IEXE Pagblog. Recuperado de: <https://www.iexe.edu.mx/pagblog/que-es-seguridad-publica.html>.

- El Espectador*. (3 de julio de 2021). El revolcón de Duque al Consejo Nacional de Seguridad. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/politica/l-revolcon-de-duque-al-consejo-nacional-de-seguridad/>.
- Fiscalía General de la Nación. (4 de abril de 2019). La minería ilegal en Colombia se convirtió en un fenómeno criminal desbordado, que constituyó una economía ilegal cuyas rentas superan las del narcotráfico (Boletín 26434). Recuperado de: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/fiscal-general-de-la-nacion/es-hora-de-que-en-colombia-el-banco-de-la-republica-retome-el-monopolio-de-la-compra-del-oro-fiscal-general-de-la-nacion/>.
- Flórez Cuervo, R. (2020). Amazoninoquia: Intereses nacionales prevalentes en juego. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y F. Cabrera Ortiz (Eds.), *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (pp. 375-401). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Guerra.
- Gagne, D. (5 de noviembre de 2015). Amenaza de minería ilegal es igual a la del narcotráfico: gobierno de Colombia. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/amenaza-mineria-ilegal-igual-narcotrafico-gobierno-colombia/>.
- Global Witness. (13 de septiembre de 2021). Last line of defence. Recuperado de: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/last-line-defence/>.
- Græger, N. (1996). Environmental Security? *Journal of Peace Research*, 33(1), 109-116.
- Güiza Suárez, L. (2014). Colombia. En C. Heck (Coord.), *La realidad de la minería ilegal en países amazónicos*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Recuperado de: <https://spda.org.pe/wpfb-file/mineria-ilegal-en-paises-amazonicos-jpg/>.
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. (14 de septiembre de 2021). Líderes ambientales asesinados. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/lideres-ambientales-asesinados/>.
- Jarrín, O. (2005). Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. En O. Jarrín (Coord.), *Políticas públicas de seguridad ciudadana y proyecto de ley de seguridad y convivencia ciudadana*. Quito: Flacso Ecuador - Fundación Grupo Esquel - ILDIS-FES. Recuperado de: https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/ddhh-segciudadana-violenciaurbana/Seguridad_ciudadana_y_seguridad_p%C3%BAblica.pdf.

- Latam-Mining. (27 de julio 2021). Los minerales críticos son el nuevo oro en la era de las renovables. Recuperado de: <https://latam-mining.com/los-minerales-criticos-son-el-nuevo-oro-en-la-era-de-las-renovables/>.
- Leins, C. (16 de enero de 2020). Colombia, el país más corrupto de América Latina. Recuperado de: <https://www.las2orillas.co/colombia-el-pais-mas-corrupto-de-america-latina/>.
- Lowe, L. (2020). La protección ambiental como parte del interés nacional en Colombia. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith y F. Cabrera Ortiz (Eds.), *Identidad e intereses nacionales de Colombia* (pp. 375-401). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer - Escuela Superior de Guerra.
- Lowe, L. (2021). La agenda ambiental de la política exterior colombiana: Entre la retórica y la acción. En E. Pastrana Buelvas y S. Reith (Eds.), *La política exterior de Iván Duque: Una mirada de sus primeros dos años* (pp. 635-666). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer - Cries.
- Mason, M., y Zeitoun, M. (2013). Questioning environmental security. *The Geographical Journal*, 179(4), 294-297.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). Política de defensa y seguridad. Bogotá. Recuperado de: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf.
- Molina, A. M. (2019). *El papel de las fuerzas armadas en la protección y defensa del medio ambiente en Colombia*. Lima: Centro de Estudios Estratégicos del Ejército de Perú. Recuperado de: <https://ceeep.mil.pe/2019/01/29/el-papel-de-las-fuerzas-armadas-en-la-proteccion-y-defensa-del-medio-ambiente-en-colombia/>.
- Noticias RCN. (28 de febrero de 2021). Estas son las regiones del país más afectadas por la minería ilegal. Recuperado de: <https://www.noticiasrcn.com/nacional/estas-son-las-regiones-del-pais-mas-afectadas-por-la-mineria-ilegal-376359>.
- O'Toole, G. (2017). *Environmental security in Latin America*. Nueva York: Routledge.
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina [OCMAL]. (3 de marzo de 2021). Colombia y Perú buscan centralizar la compra de oro para combatir el crimen y la informalidad. Recuperado de: <https://www.ocmal.org/colombia-y-peru-buscan-centralizar-la-compra-de-oro-para-combatir-el-crimen-y-la-informalidad/>.

- Pardo, E. (12 de septiembre de 2020). Minería ilegal, una batalla de años. Recuperado de: <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/estefanny-pardo-515736/mineria-ilegal-una-batalla-de-anos-3059223>.
- Pastrana, E., y Lowe, L. (2019). Las Fuerzas Militares de Colombia en la cooperación internacional en materia de seguridad: desafíos y oportunidades en la consolidación del posconflicto. En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring (Eds.), *Fuerzas Militares de Colombia: Nuevos roles y desafíos nacionales e internacionales*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Paz Cardona, A. J. (20 de julio de 2018). Colombia prohíbe el uso de mercurio en la minería. Recuperado de: <https://es.mongabay.com/2018/07/colombia-prohibe-uso-de-mercurio-en-mineria/>.
- Paz Cardona, A. J. (6 de agosto de 2021). El 52 % de la explotación de oro de aluvión se da en áreas protegidas. Recuperado de: <https://redprensaverde.org/2021/08/06/el-52-de-la-explotacion-de-oro-de-aluvion-se-da-en-areas-protegidas/>.
- Procuraduría General de la Nación. (s. f.). Minería ilegal en Colombia Informe Preventivo. Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOCUMENTO.pdf>.
- Revista Ejército*. (s. f.). Así protegen los soldados de Colombia el medioambiente. Recuperado de: https://publicaci.onesejercito.mil.co/recurso_user/revista_ejercito/Revista_203/index.html.
- Rubiano, M. P. (16 de febrero de 2017). Corrupción: la aliada de la minería ilegal. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/judicial/corrupcion-la-aliada-de-la-mineria-ilegal-article-680136/>.
- Santaeulalia, I. (15 de septiembre de 2021). Colombia: the world's deadliest country for environmentalists in 2020. Recuperado de: <https://english.elpais.com/usa/2021-09-15/colombia-the-worlds-deadliest-country-for-environmentalists-in-2020.html>.
- Transparency International (28 de enero de 2021). CPI 2020: Américas. <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-americas/>.
- Transparency International (s. f.). Colombia. Recuperado de <https://www.transparency.org/en/countries/colombia/>.
- Unidad de Planeación Minero Energética [UPME]. (2017). Plan Nacional de Desarrollo Minero con horizonte a 2025: Minería responsable con

el territorio. Bogotá. Recuperado de <https://bdigital.upme.gov.co/bitstream/001/1072/7/pndm%202017%20-%202025.pdf>.

Unidad de Planeación Minero Energética [UPME]. (2021). Producción nacional de minerales. Recuperado de <https://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/Paginas/mineriaconsolidadonacional.aspx>.

VV. AA. (2019). Sentencia T 445 de agosto de 2016. Investigación científica y sociológica respecto a los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio colombiano. Recuperado de <http://humboldt.org.co/images/documentos/2-diagnostico-actividad-minera-y-explotacion-ilicita-expertos.pdf>.

Lavado de activos: desafíos para la seguridad multidimensional en Colombia en perspectiva de gobernanza

Yamid Gabriel Lozano* y Diego Dávila Benavides**

Introducción

El lavado de activos y la financiación del terrorismo representan una gran amenaza para la estabilidad del sistema financiero y la integridad de los mercados por su carácter global y las redes utilizadas para el manejo de tales recursos. Esta circunstancia destaca la importancia y urgencia de combatirlos, resultando esencial el papel que para tal propósito deben desempeñar diversos actores institucionales públicos, los organismos o espacios de cooperación internacional, y el sector privado. Esta dinámica de colaboración y cooperación para atender problemas públicos complejos recurre a la interacción en red para analizar la incidencia de diversos actores en los procesos de decisión pública y la implementación de intervenciones públicas. Esta interacción puede ser explicada a partir de las dinámicas de gobernanza global y la consolidación de agendas de cooperación como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos representan la expectativa de la comunidad internacional en cuanto al desarrollo de acciones

* Investigador y docente. Magíster en Política Social de la Pontificia Universidad Javeriana. Politólogo con énfasis en Gestión Pública de la Pontificia Universidad Javeriana. Consultor en entidades públicas y privadas sobre seguimiento a la implementación de políticas públicas sectoriales. Enlace Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5921-284X>.

** Politólogo con énfasis en Resolución de Conflictos e Investigación para la Paz de la Universidad Javeriana (Bogotá). Magíster en Política Social de la Universidad Javeriana (Bogotá). Máster en Peace and Development Work de la Universidad de Linneo (Växjö, Suecia). Correo electrónico: diegodavila@usantotomas.edu.co.

que conduzcan a la reducción de múltiples desigualdades, la promoción de un desarrollo social y económico sostenible, y en particular para esta investigación, el fortalecimiento institucional para desarticular estructuras ilegales que debilitan el accionar estatal.

Asumir la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo como asunto de interés de global tiene, a nuestro juicio, dos grandes implicaciones. En primer lugar, como problema público, requiere de perspectivas que asuman su interdependencia con otros problemas públicos. Por consiguiente, su impacto en las condiciones de seguridad estatal y global deben analizarse desde una visión multidimensional de la seguridad. Y, en segundo lugar, los mecanismos de cooperación no se limitan a la discusión y puesta en marcha de acciones a nivel estatal nacional, en tanto las amenazas a la paz y la seguridad internacional han dejado de ser asuntos locales. La globalización de diversas problemáticas como el lavado de activos, la financiación de actividades terroristas, la trata de personas y el narcotráfico, entre otras, obliga a la comunidad internacional a diseñar mecanismos de acción conjunta y permanente.

La gobernanza como respuesta a las necesidades de articulación permite analizar las condiciones institucionales locales y las agendas internacionales no como elementos anexos sin articulación previa. Por el contrario, asume la cooperación y colaboración como principios articuladores. Esta visión para atender la problemática del lavado de activos y la financiación del terrorismo permite incorporar en el análisis los marcos de intervención y regulación diseñados para el caso colombiano, las acciones previstas en el desarrollo de los ODS y la propuesta Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional (2019-2029) (Escuela Superior de Guerra [ESDEG], 2019). Esta última es resultado de la reflexión del Departamento Curso de Altos Estudios Militares y del Curso Integral de Defensa Nacional (Caem - Cidenal). A partir de estos insumos y referentes, este capítulo pretende responder la siguiente pregunta problema: ¿cuál es la incidencia del lavado de activos y la financiación del terrorismo en las condiciones multidimensionales de seguridad en Colombia?

Para responder la pregunta planteada, esta contribución elabora de forma general un marco de referencia sobre aspectos conceptuales como el lavado de dinero y el lavado de activos; que aunque son conexos, representan y denotan alcances diferentes. Posteriormente, se desarrolla el concepto de gobernanza en función de dos aspectos: la implicación de los ODS para la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, y la propuesta Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional (2019-2029). Una vez delimitado el marco de referencia, se presentan los aspectos centrales de los mecanismos regulatorios de intervención pública diseñados e implementados en Colombia, con el propósito de realizar un balance prospectivo en función de los datos disponibles y los avances

en el proceso de implementación de estos. Finalmente, se discuten los hallazgos del proceso de investigación a partir de la pregunta problema planteada, las conclusiones del proceso y las recomendaciones que surgen como resultado del análisis. Estas tienen como propósito alimentar la discusión académica y brindar escenarios de análisis con actores concretos.

Lavado de activos: precisiones conceptuales

Para Alldrigde (2003), el lavado de dinero tiene como propósito transferir recursos o rendimientos derivados de actividades ilegales hacia flujos de capital de orden legal o legítimo. Por su parte, Bartlett (2019) establece que este tipo de actividades ilegales tienen origen en países desarrollados y, posteriormente, son “lavados” en otros contextos del denominado mundo en desarrollo. Esta perspectiva es coherente con la propuesta de Bongard (2013), al conceptualizarlo como el “disfrazar” la procedencia ilegal de los dineros, en tanto la debilidad institucional en algunos contextos permite o favorece la proliferación de estas u otras actividades ilegales. Estas perspectivas vinculan, en conjunto, aspectos asociados a los mecanismos de gobernanza global para atender problemas públicos transfronterizos y, por consiguiente, incorpora conceptualmente la dimensión de capacidad institucional.

Esta dimensión está integrada en la perspectiva desarrollada por Chatain *et al.* (2009), en tanto considera que el lavado de dinero afecta la totalidad de la economía de un país; impidiendo el desarrollo social, político y cultural de las sociedades. Dobrowolski y Sułkowski (2020) delimitan los siguientes impactos puntuales para las economías nacionales: (1) afecta la confianza en el sistema bancario, (2) incide negativamente en las políticas monetarias, incluyendo el balance fiscal, y (3) condiciona la predictibilidad del mercado de valores al erosionar la confianza pública en el sistema financiero y cambiario. De forma más amplia, Zabala Leal (2020) aborda la problemática en relación con otros hechos como la corrupción y la financiación del terrorismo. Además, establece la connotación de “activo”, como referencia de la discusión, abarca diferentes tipos de bienes de origen ilegal que puede poseer una persona o colectivo. Esta delimitación es un factor diferencial con respecto a las perspectivas anteriormente descritas, en tanto aborda diferentes tipos de activos, más allá del dinero.

Las implicaciones múltiples que trae consigo el lavado de activos para los mecanismos de gobernanza global ha permeado diferentes agendas de cooperación y colaboración. Por ende, como problemática pública es recurrente en diferentes conferencias organizadas por actores multilaterales en la actualidad; sin embargo, se incluyó en las agendas globales hasta 2014. Para entonces, el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General de la Organización de las

Naciones Unidas (ONU, 2015) estableció objetivos de trabajo conjunto entre las naciones para un periodo de implementación de 15 años (2015-2030).

Estos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se pactaron bajo la Agenda de Desarrollo Sostenible, en tanto incorpora acciones transversales para el fortalecimiento institucional y la sostenibilidad de los procesos sociales, económicos y ambientales, entre otros. Esta agenda global fue concertada en el marco de la celebración de los 70 años de fundación de la ONU y está compuesta por 17 objetivos, incluyendo la lucha contra el lavado de activos. En esencia, estos objetivos buscan promover el bienestar social a través de la superación de la pobreza y el desarrollo de los países desde un enfoque multidimensional de la seguridad y la pobreza (ONU, 2015).

Ahora bien, lo referente a la lucha contra el lavado de activos (LA) se encuentra en el Objetivo 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), el cual pretende fortalecer las instituciones y el acceso equitativo a la justicia, entendiendo estos elementos como una amenaza al desarrollo sostenible (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2021). En resumen, este objetivo aboga por mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en zonas afectadas por conflictos armados o alta conflictividad social que deriva en afectaciones a la paz y seguridad. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 19 de junio de 2019). Esto denota que el desarrollo humano y social se encuentra limitado para sociedades que viven situaciones de violencia y conflicto, además de ocasionar altos grados de debilidad institucional, tal y como afirmaba Bongard (2013).

En virtud de esto, el Objetivo 16 está integrado a su vez por diez metas, las cuales determinan un camino más preciso sobre su cumplimiento. Entre estas metas se encuentran elementos tan diversos como la reducción significativa de todas las formas de violencia (16.1), la lucha contra el maltrato infantil (16.2), la promoción del acceso igualitario a la justicia (16.3), la reducción de la corrupción (16.5), la creación instituciones transparentes que rindan cuentas (16.6), la garantía de decisiones inclusivas (16.7), el fortalecimiento de la participación de países en vías de desarrollo en instituciones de gobernanza mundial (16.8), el otorgamiento de identidad jurídica desde el registro de nacimientos (16.9) y la garantía del acceso público a la información (16.10). En concordancia a estas metas se encuentra la 16.4, la cual tiene un enfoque más orientado a la lucha contra el lavado de activos, la cual parte por la devolución de activos robados y la lucha contra todas las formas de crimen organizado. Si bien no hace mención directa al lavado de activos y a todas las consecuencias derivadas, identifica factores asociados a la corrupción institucional o pública.

En resumen, el combate contra el lavado de activos parte por reconocer la importancia del fortalecimiento de las instituciones públicas a través de la

implementación de estrategias orientadas desde la lucha contra la corrupción, como la rendición de cuentas, la transparencia en los procesos de gobierno y la vinculación a organismos multilaterales. Con relación a esto, la Agenda 2030 busca fortalecer los procesos de gobernanza a través de la construcción de redes globales de innovación y buenas prácticas multidimensionales, así como el fortalecimiento de los ejercicios del gobierno a través de su relación con actores del sector empresarial y tercer sector.

Referente al proceso de gobernanza y fortalecimiento, la ONU busca consolidar los ODS a través del Objetivo 17, el cual hace énfasis precisamente a las alianzas para lograr los ODS. Este último, al igual que el resto de objetivos, está integrado por metas, las cuales a su vez están organizadas por diversos sectores como finanzas, tecnología, creación de capacidad, comercio y cuestiones sistémicas. En este último se sustentan los procesos de gobernanza trazados en el objetivo previo como la lucha contra el lavado de activos. Las metas 17.16 y 17.17 están sustentadas en un principio relacional de actores interesados, en la cual se denotan alianzas estratégicas orientadas a movilizar recursos y conocimientos, así como la articulación entre diferentes niveles públicos de gobierno, el sector público, el sector privado y la sociedad civil.

Con respecto a lo anterior, se puede afirmar que los ODS no solo tienen una construcción multidimensional, sino además mantienen cierta interdependencia, por medio de la cual, para lograr una meta de un objetivo determinado, se debe dar un desarrollo paralelo de otra meta adscrita a otro objetivo. Esto garantiza un compromiso profundo por parte de las naciones o, por lo menos, busca promoverlo. Ahora bien, es necesario destacar que este proceso de interdependencia entre los objetivos se ve sellado a través del cumplimiento de las metas y actividades propuestas en el último objetivo, entendiendo como punto de partida las alianzas en un marco de gobernanza. Este último concepto es sobre el cual precisamente nos detendremos para entender cómo puede fortalecer los procesos administrativos y de política pública en una nación para lograr los objetivos que se establezcan.

Gobernanza de los problemas públicos: un breve repaso a la Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional (2019-2029)

Según Aguilar (2014), la *gobernanza* puede ser entendida como la acción directiva del gobierno, por medio del cual el sector público integra a otros actores como la empresa privada, la sociedad civil y el tercer sector en los procesos de toma de decisiones públicas; en especial, la formulación de políticas públicas

o la prestación de bienes y servicios. Esto es importante en cuanto garantiza la legitimidad y gobernabilidad del actor público, y por ende, permite implementar sus acciones de forma más eficiente y eficaz a través de la coordinación y control de los recursos, roles y responsabilidades de los actores que entran a integrar el proceso correlacional de la gobernanza.

Para Osborne y Gaebler (1994), el rol de coordinación del Estado surge como consecuencia de las transformaciones ocurridas en los setenta, cambiando de la lógica/analogía del “remo” por “timonel” (p. 63). Esto implicó la descentración del gasto público y el esfuerzo administrativo propio de gobiernos burocratizados, en tanto generaba desestabilidad fiscal y problemas operativos por el gran entramado organizativo existente, pasando así a un Estado que timoneaba (coordina) los esfuerzos de otros actores (público, privados, tercer sector y sociedad civil) en buscando el beneficio y bienestar de la ciudadanía, generando mayor capacidad operativa a través de dinámicas relacionales para la solución cada vez más amplia de demandas y problemas públicos.

Este proceso de reforma del Estado se enmarca en la implementación de la *nueva gestión pública*, la cual buscaba no solo otorgarle mayor operatividad al Estado, sino dotar los procesos de eficiencia y eficacia tomando medidas relacionadas a la liberalización de los mercados financieros y cambiarios, la liberalización del comercio y el reordenamiento de los gastos del Estado. En resumen, la gobernanza se concibe como una herramienta a disposición de los gobiernos para reformar la estructura y el funcionamiento administrativo del Estado, buscando generar bienestar público desde la articulación entre actores.

En cuanto a los procesos administrativos, Sorensen (2012) sostiene que la gobernanza incentiva la innovación en los gobiernos, en cuanto permite incrementar la habilidad de adopción y transformación permanente de los aparatos administrativos públicos. Esto, en respuesta a cambios de orden contextual e incidiendo en la capacidad de desarrollo, generación de nuevas ideas y prácticas de gobierno. Esto último es importante para el manejo operativo del Estado en la lucha contra el lavado de activos, ya que aboga por una cooperación continua entre diferentes sectores, dando respuesta así al Objetivo 17 de la agenda global para el desarrollo.

Aunque la dimensión conceptual de la gobernanza no permite comprender aspectos asociados a la lucha con el lavado de activos y financiación del terrorismo, en los aspectos operativos de los procesos de gobierno permite analizar los mecanismos de articulación entre actores para afrontar problemas públicos complejos. Para Mitra (2013), la *gobernanza* debe ser entendida como un fenómeno multidimensional, en el cual se pueden abordar de manera categórica y simultánea cinco elementos para el desarrollo y la construcción de gobernabilidad: (1)

la transparencia y la corrupción, (2) la participación política y los derechos humanos, (3) la sostenibilidad económica, (4) el imperio de la ley, y (5) la seguridad y la protección.

Precisamente sobre estos elementos se ha construido la propuesta Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional (2019-2029), la cual tiene en cuenta los elementos base de la gobernanza multidimensional enunciados por Mitra (2013) y, paralelamente, los objetivos pactados en 2018 a través del Compromiso de Lima en el marco de la celebración de la VIII Cumbre de las Américas. Aunque la estrategia adopta los siete compromisos en su totalidad, la seguridad la interpreta desde una lógica multidimensional, la cual inicia desde la protección económica de los Estados, a través de la lucha contra el lavado de activos. Esto, tal y como se evidencia en el compromiso E, el cual establece una “cooperación jurídica internacional, para recuperar activos y combatir el cohecho, el soborno internacional, el crimen organizado y el lavado de activos” (ESDEG, 2019, p. 64).

Este compromiso es precisamente evidenciado como una de las principales amenazas y desafíos a la seguridad democrática (ESDEG, 2019), en cuanto la estrategia identifica como uno de sus intereses, la “preponderancia de las economías lícitas en el territorio” (p. 24), donde se evidencia el combate contra las fuentes de financiamiento de la criminalidad anclada en el tráfico de drogas, la minería ilegal, la trata de personas, el lavado de activos y la corrupción. Para resumir, se debe entender que se ha construido toda una agenda pública en torno a la lucha contra el lavado de activos, acudiendo a la interrelación entre diferentes actores, con el fin de sanear la economía nacional.

Esta problemática reafirma la necesidad de construir una visión multidimensional de la seguridad, entendida como una variable independiente en la formulación de políticas de gobierno, y por ende, la inoperancia o inatención de estas permea negativamente diferentes áreas y realidades sociales. Por ejemplo, desde lo económico, el Banco Mundial identificó que para 2019, del total del PIB producido por nuestro país, cerca del 7,5 % se deriva de economías ilegales (Banco Mundial, citado por ESDEG, 2019, p. 79). Esto es importante, en cuando muestra una radiografía de lo incrustada que está dicha problemática en las estructuras sociales, lo cual refiere un mayor reto para su solución y justifica la necesidad de buscar una respuesta desde lo multidimensional y la gobernanza.

Dadas las implicaciones sociales y económicas descritas, es preciso entender los desafíos que suponen para el Estado la lucha contra las economías ilegales y el lavado de activos. Así, la Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional (2019-2029), en el componente de seguridad democrática, busca adelantar acciones de cooperación interinstitucional e internacional que logren facilitar el movimiento lícito de bienes y servicios, además de permitir salvaguardar la legalidad

de las operaciones comerciales (ESDEG, 2019, p. 106). Dicho objetivo es relevante en cuanto establece acciones como:

- Fortalecer los instrumentos legales para la prevención, la investigación y el combate del lavado de activos, impulsando la cultura del rechazo frente al delito.
- Reforzar las autoridades nacionales que busquen identificar y prevenir el delito de lavado de activos, mediante la cooperación internacional.
- Establecer políticas transversales de prevención y detección de operaciones de lavado de activos que propendan a la legalidad comercial.
- Generar relaciones interinstitucionales y alianzas público-privadas que permitan prevenir el lavado de activos e identificar sus fuentes.
- Invertir en recursos tecnológicos y de información que permitan lograr una articulación público-privada para vigilar la movilización de recursos financieros.

A partir de los elementos descritos, la Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional (2019-2029) permite realizar una lectura crítica del Conpes 4042 de 2021, con el cual se busca dotar de mayor operatividad administrativa e institucional al Estado en la lucha contra el lavado de activos. En definitiva, es importante evidenciar los antecedentes históricos desde lo institucional y en materia de política pública que permitieron contemplar un funcionamiento operativo a través del incentivo de las relaciones de gobernanza (planteadas desde lo intersectorial e interinstitucional). Esto, con el fin de agregar los recursos y esfuerzos mancomunados entre los actores, al igual que un elemento multidimensional en el cual se concibe el lavado de activos como un delito que ha permeado a las empresas, los hogares, el Estado y los actores externos, fortaleciendo así los mecanismos estatales orientado a combatir dicho delito.

En resumen, se identifican una serie de acciones tomadas tanto por la agenda global como la nacional en lo referente al lavado de activos. Sin embargo, el bloque normativo nacional es relativamente reciente y, por ende, aún carece de alcance para dotar al Estado de herramientas integrales y jurídicas para fortalecer la lucha contra esta problemática. Por lo anterior se destaca en la Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional (2019-2029) planteada por la Escuela Superior de Guerra (ESDEG), en tanto busca crear estrategias integrales desde la seguridad multidimensional para una agenda de interés nacional por los próximos años. Agenda que se ha venido construyendo en el debate nacional a través de la creación de diferentes lineamientos de política pública y la construcción de documentos conpes que permiten comprender poco a poco el fenómeno de estudio.

Marco institucional de la política antilavado de activos y de lucha en contra del terrorismo en Colombia

La primera política nacional del Sistema Antilavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT) se formuló e implementó con el Documento Conpes 3793 de 2013, que buscaba poner en marcha un sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo único, coordinado, dinámico y más efectivo para la prevención, detección, investigación y juzgamiento de estos delitos. Sin embargo, aunque atendió algunas debilidades institucionales previas, presentó problemas de formulación y ejecución asociados a su alcance temporal. Así, aunque fortaleció esquemas de supervisión y vigilancia en diversos sectores de la economía, desarrolló nuevas facultades de regulación y realizó ajustes normativos e institucionales para contar con nuevas herramientas para luchar contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, esta política no presentó verdaderas alternativas de mediano y largo plazo para garantizar el cumplimiento del objetivo central de forma amplia y estructural.

De forma posterior, para 2018, el Gobierno nacional presentó *Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas (2018-2022)* (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2018) para intervenir integralmente sus múltiples causas y efectos. Esta política articula a las instituciones del Estado involucradas en la lucha antinarcoóticos alrededor de cinco pilares:

(a) reducir el consumo de sustancias psicoactivas y su impacto; (b) reducir la disponibilidad de drogas para los mercados internos y externos; (c) desarticular y afectar las estructuras criminales; (d) afectar las economías y rentas criminales; y (f) generar condiciones territoriales para impulsar las economías lícitas (Conpes 4042 de 2021, p. 14).

En el marco de la política descrita, el Estado colombiano ha diseñado programas de prevención y seguimiento al consumo como el Programa Familias Fuertes, favoreciendo más de 40.000 familias de 252 municipios en 30 departamentos del país, o el Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) (Conpes 4042 de 2021). Además, se han desarrollado procesos vinculados a los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Según los datos registrados el informe de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) con corte 31 de diciembre de 2020, se han vinculado:

99.097 familias beneficiarias al PNIS, correspondiendo a 36,4 % de mujeres titulares y 63,6 % hombres, de las cuáles, 67.597 son cultivadores de ilícitos, 14.645

campesinos que no cultivan ilícitos, pero habitan en zonas afectadas por el narcotráfico y 16.855 son recolectores de hoja de coca (UNODUC, 2020, p. 3).

Estas acciones puestas en marcha en conjunto con otros actores institucionales permiten abordar de forma amplia y compleja el lavado de activos. Este, en tanto está inmerso en diferentes actividades ilegales, requiere de acciones en diferentes frentes, siendo el narcotráfico y los cultivos ilícitos una fuente de recursos objeto de intervención pública y, por consiguiente, desarticulación.

En el marco de las acciones precedentes, el Gobierno nacional dispuso el Conpes 4042 de 2021, “Política Nacional Antilavado de Activos: Contra la financiación del terrorismo y contra la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva”, buscando:

umentar la efectividad del Sistema y proteger la economía nacional de la penetración de dineros de origen ilícito en defensa de la productividad, la libre competencia, la inversión, el comercio exterior, el crecimiento económico, el empleo y el consumo en Colombia (Conpes 4042 de 2021, p. 10).

Para lograrlo, esta nueva política pretende atender problemas de carácter estructural como: (1) las asimetrías en la comprensión de los fenómenos y problemáticas públicas asociadas al lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva, (2) un limitado marco normativo, (3) baja disponibilidad y accesibilidad a información de calidad para atender las funciones y necesidades del sistema, y (4) la baja articulación interinstitucional entre diversos actores públicos (Conpes 4042 de 2021).

La comprensión y el alcance del Conpes 4042 de 2021 requiere de un análisis de carácter prospectivo, en tanto las acciones, los objetivos y los ejes que componen esta nueva política pública aún se encuentran en fases iniciales de implementación o alistamiento. Además del análisis, este apartado busca presentar de forma general el diseño de la política y las acciones a tener en cuenta durante su implementación, al igual que resaltar los momentos de seguimiento y control, los cuales están consignados en el plan de acción y seguimiento (PAS) propuesto por el documento Conpes. Dentro de dicha estrategia de política pública se contemplan cuatro objetivos específicos, en los cuales se establecen cinco ejes estratégicos, orientados a dar respuesta a los elementos problemáticos derivados del estudio previo sobre el comportamiento del problema, y por último, se integran a estos ejes ocho líneas de acción, las cuales comprenden las acciones directas de política y las estrategias tanto relacionales (gobernanza) como multidimensionales.

En ese orden de ideas, el primer objetivo busca:

Promover una gestión del conocimiento permanente entre los actores del Sistema para generar mayores competencias, incentivar la participación ciudadana, y un

mejor entendimiento de los riesgos y efectos de LA/FT en cada uno de los sectores involucrados en estos fenómenos (Conpes 4042, 2021, p. 67).

Este objetivo está integrado en su totalidad por tres líneas de acción, las cuales convergen entre sí y buscan generar una atención más integral al caso. Dichas acciones son:

- *Promover planes de capacitación que contribuyan a cerrar las brechas en el entendimiento de los fenómenos de antilavado de activos, contra la financiación del terrorismo y contra la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva:* Esta acción es importante en cuanto se centra en la construcción de un entendimiento común y homogéneo que deben tener los actores involucrados en la atención y lucha contra el lavado de activos. Para tal fin se creará la Plataforma de Entrenamiento Multidimensional (PEM), la cual busca fortalecer el proceso de gobernanza a través de herramientas pedagógicas y académicas. En resumen, explora que actores vinculados al tercer sector ayuden en la construcción de guías base comunes, las cuales serán socializadas a través de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos (CCICLA), la cual está integrada por diversas instituciones como la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), entre otros (Conpes 4042 de 2021, pp. 67-68).
- *Elaborar documentos técnicos a partir de la implementación de mecanismos y espacios de construcción interinstitucional que permitan afianzar el conocimiento y mejorar la identificación de los riesgos de lavado de activos, financiación del terrorismo y financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva:* Esta acción se articula con la anterior y busca fortalecer el conocimiento que tienen los actores sobre las estrategias contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, comenzando por la creación de un plan de 20 capacitaciones dadas de manera conjunta entre la Unidad de Información y Análisis Financiero, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), la Fiscalía General de la Nación y la Secretaría de Transparencia a funcionarios públicos de todos los niveles territoriales, en el manejo de los recursos públicos con un enfoque de corrupción desde el lavado de activos. Por otra parte, a través de la Unidad de Información y Análisis Financiero se creará un catálogo anual de tipologías (de lavado de activos y financiación del terrorismo), el cual sirva de guía a todos los actores sociales, económicos y públicos para proteger sus sectores, evitando el flujo de dineros ilícitos.
- *Fomentar la participación ciudadana a través de una mayor divulgación sobre los fenómenos de lavado de activos, financiación del terrorismo y*

financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva y su impacto socioeconómico: Es importante entender la participación de la sociedad como eje central de esta acción, en cuanto resalta uno de los valores principales de la gobernanza a través de campañas elaboradas en el marco del Comité de Cultura Antilavado de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos, buscando así sensibilizar sobre el impacto que tiene esta problemática en la vida cotidiana de nuestro país como la economía y el empleo. Por otro lado, la Unidad de Información y Análisis Financiero buscará crear una campaña virtual dirigida a la ciudadanía con el fin de promover la cultura de la legalidad. Ahora bien, aunque estas acciones son importantes, desde el rol coordinador del Estado en procesos de gobernanza, se entiende incluso que la ciudadanía debe tener un rol más activo que solamente como receptor de la información.

Por otro lado, el segundo objetivo pretende “Fortalecer las capacidades institucionales del Sistema Nacional ALA/CFT mediante el ajuste de su marco normativo y la identificación de necesidades regulatorias” (Conpes 4042 de 2021, p. 70). Dicho objetivo se orienta más a un rediseño institucional, capaz de fortalecer las estrategias de atención y combate contra el lavado de activos. Para tal fin, el Gobierno nacional establece dos líneas de acción, las cuales son:

- *Impulsar iniciativas legislativas que subsanen falencias en el marco normativo y permitan su adaptación a los estándares internacionales*: Para el cumplimiento de esta acción se busca presentar una serie de proyectos de ley y reformas a decretos durante la segunda legislatura de 2021 (agosto-diciembre). Uno de los elementos a destacar tiene que ver con la creación de todo un marco normativo que incluya como conducta punible de la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva en la legislación penal, además de entenderlo (artículo 323 del Código Penal) como un delito fuente de lavado de activos. Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho, de la mano con la Unidad de Información y Análisis Financiero, presentarán un proyecto orientado a modificar el Decreto 3420 de 2004 con el fin de reestructurar la Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos, donde se haga un rediseño organizacional desde sus funciones, composición y comités operativos.
- *Realizar estudios o diagnósticos que permitan visibilizar necesidades en el ámbito jurídico de los fenómenos de lavado de activos, financiación del terrorismo y financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva*: Esta acción busca complementar a las anteriores, en cuanto pretende realizar dos estudios (cada dos años) hasta 2025 por parte de Ministerio de Justicia; en apoyo con la Fiscalía General de la Nación y la Unidad de

Información y Análisis Financiero, con el fin de identificar conductas susceptibles a ser incluidas como delitos causa del lavado de activos, para así poder incidir en el diseño técnico de iniciativas legislativas que pretendan su penalización y atención preventiva.

El anterior objetivo va de la mano con el tercero, el cual busca “mejorar la gestión de la información del Sistema ALA/CFT para suplir las necesidades existentes y lograr mayores estándares de calidad, seguridad y oportunidad” (Conpes 4042 de 2021, p. 74). En resumen, se pretende crear toda una base de información tanto documental como estadística, la cual genere insumos suficientes para comprender y analizar el problema, para lo cual se estructuran otras dos líneas de acción orientadas a:

- *Mejorar la calidad de la información del Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo para suplir necesidades existentes:* En primer momento, se busca crear un sistema estadístico integral, el cual consolide cifras construidas por diferentes entidades estatales —Ministerio de Justicia, Fiscalía General de la Nación y la Sociedad de Activos Especiales (SAE)—, con el fin de fortalecer el marco de acción del Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo que se retroalimenta semestralmente y esté la coordinación de la Unidad de Información y Análisis Financiero. Esto favorecerá la construcción de indicadores de resultado y producto orientados a facilitar el seguimiento de las acciones orientadas a combatir el lavado de activos y así evaluar y analizar la efectividad de las decisiones tomadas en materia de política pública. Por otro lado, las decisiones no solo se concentrarán en aspectos estadísticos, sino además en la administración de la información a partir del aprovechamiento de datos por parte de diferentes actores como el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a través de la Secretaría de Transparencia e Instituciones Financieras y el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) sobre las Personas Expuestas Políticamente (PEP) que manejan recursos públicos con el fin de evitar delitos que atenten contra la administración pública. El acceso a datos e información y la articulación interinstitucional permite atender las recomendaciones dadas por organismos internacionales como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y el Grupo de Trabajo Sobre Soborno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- *Desarrollar herramientas y mecanismos que permitan una información más accesible, oportuna y de mejor calidad:* Esta acción está orientada en mayor medida en la creación de indicadores que permitan servir de insumos para la construcción de los reportes de operación sospechosa, además de

construir conocimiento conjunto sobre esta problemática y que pueda ser usada de manera homogénea entre todos los actores que intervienen en su atención. Por otro lado, se busca que la Evaluación Nacional del Riesgo (ENR) sea digital, fortaleciendo así la identificación oportuna de vulnerabilidades, amenazas y riesgos que enfrenta el país frente a la lucha antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo.

Por último, el cuarto objetivo construido desde el Conpes 4042 de 2021 se centra en “Consolidar los procesos de coordinación y cooperación entre los actores que conforman el Sistema ALA/CFT para generar sinergias que optimicen las labores de prevención, detección, investigación, judicialización y persecución de los activos” (p. 78). Este es constituido como el eje central de la política pública, en cuanto se basa en los principios de la gobernanza multidimensional desde la seguridad, lo cual se evidencia en su único eje de acción: “Desarrollar trabajo conjunto y articulado para optimizar procesos”. Esto, en conjunto, permitirá establecer la consecución de productos derivados de la cooperación entre los diferentes actores, tanto públicos como privados, que tienen grados de incidencia en la atención y respuesta de estrategia orientada a combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo (FT).

Análisis prospectivo de las acciones de política

Una vez comprendidas las estrategias y acciones desarrolladas en Colombia en lo referente a la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, se identifica un giro de enfoque. Un cambio significativo es la concepción de seguridad constituida desde lo multidimensional, entendiendo este concepto más allá de las amenazas militares, desde una interrelación de problemas públicos de diferente índole como política, social (seguridad humana), medio ambiente y económica. Esto, en conjunto, representa un reto para el Estado, en tanto obliga al desarrollo de acciones intersectoriales y multinivel para atender los problemas derivados del lavado de activos y la financiación del terrorismo en conexidad con las actividades ilegales desarrolladas en el marco de las diferentes amenazas que afronta el país.

La multiplicidad de amenazas que afronta el país obliga al desarrollo de acciones conjuntas que, bajo la perspectiva de gobernanza, ha requerido de ajustes de orden normativo e institucional para atender esta problemática pública. Además, ha conllevado el análisis de otras problemáticas como el narcotráfico y la corrupción, entre otros. Estos ajustes se recogen en el Conpes 4042 de 2021 en los términos descritos anteriormente y en un balance general, como el realizado en el apartado anterior, es posible afirmar que el problema aún se encuentra

enquistado en la sociedad colombiana como factor estructural, por lo cual ha sido necesario un rediseño institucional y organizacional de las entidades públicas. Esto, tanto desde la perspectiva de política pública a través de la expedición de diferentes conpes, como académico-técnico como el propuesto por la Escuela Superior de Guerra (ESDEG) través de la Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional (2019-2029). Es decir, es un problema público de amplio espectro en cuanto alcance, complejidad y diversidad de actores involucrados, que, en conjunto, requiere de respuestas políticas, técnicas y académicas. Esto se recoge en el citado Conpes 4042 de 2021 como problemáticas que han afectado el funcionamiento de las acciones en contra del lavado de activos y financiación del terrorismo.

Ahora bien, es preciso centrarse en el rediseño institucional, sobre el cual ha habido grandes esfuerzos para dar una solución integral las diferentes problemáticas asociadas al lavado de activos. Si bien se reconocen avances importantes, los objetivos planteados en el Conpes 4042 de 2021 pueden limitarse a dos problemáticas: corrupción y narcotráfico. Sin embargo, una perspectiva multidimensional de la seguridad obliga a la concepción misma del problema bajo un enfoque diferente. Por ende, si bien estas dos conductas/problemas generan mayores casos lavado de activos en el país, limitar la visión sería un error procedimental recurrente. Esto, aún más urgente, en tanto para lo corrido de 2021 se estima que las operaciones ilegales ligadas al lavado de activos supera los 6,2 billones de pesos. Esto, según datos provistos por la fiscal delegada para Asuntos Criminales Luz Ángela Bahamón (Infobae, 29 de junio de 2021).

Si bien el marco de atención integral se encuentra definido desde 2013 como primer referente de política pública integral en el país, para 2018, con el Compromiso de Lima, se adoptan nuevas medidas de orden regional con impacto local. Si bien el Conpes 4042 de 2021 apunta de forma oportuna al desarrollo de espacios de capacitación y diálogo entre las diferentes entidades interesadas —cualquiera que sea su naturaleza, pública o privada—, con el fin de que compartan el mismo concepto y valor del problema y buscando generar una creencia compartida que genere mayor compromiso con el proceso, el alcance en cuanto mecanismos de colaboración es limitado. No solo el relacionamiento con las entidades públicas y privadas es necesario, en tanto la labor de la académica en la comprensión del problema puede ser esencial. Si bien se incorpora con el Conpes 4042 de 2021 el desarrollo y la implementación de una plataforma de entrenamiento multidimensional (PEM), la labor de las universidades y centros de investigación no puede limitarse a la formación o capacitación. La investigación permanente es un insumo básico y necesario para fortalecer la toma de decisiones públicas.

Ahora bien, a partir de una estrategia amplia se pueden abordar dos elementos que, a criterio nuestro, son estructurales: la perspectiva multidimensional de la

seguridad y las dinámicas propias de la gobernanza. Desde lo multidimensional, tanto el Conpes como la estrategia multidimensional de la ESDEG entienden el lavado de activos como una variable subsidiaria de un elemento macro como la seguridad nacional, la cual se correlaciona con otros elementos, los cuales constituyen un marco de seguridad democrática como la corrupción, la extracción ilícita de minerales y la pobreza extrema (ESDEG, 2019, p. 75). Elementos o factores de interés en cuanto su diversidad, ya que devienen de lo social, lo económico e, incluso, lo ambiental. Adicional, este marco de la seguridad democrática se relaciona con otros como la seguridad humana, el cual comprende elementos como desastres naturales, deterioro del medio ambiente y epidemias y pandemias. Esto, al igual que de la seguridad cooperativa, la cual comprende elementos como la migración ilegal, el terrorismo, el tráfico de armas, la trata de personas y los ataques a la seguridad cibernética.

Este elemento integrador entiende la seguridad como un ecosistema compuesto por diferentes formas de vida (actos que amenazan la estabilidad), las cuales inciden en el bienestar nacional. Por esto, aunque se identifica el lavado de activos como un elemento integrador de la seguridad democrática y como un valor central, también se puede entender como una variable dependiente o independiente. En resumen, teóricamente se entiende que la solución al lavado de activos y la financiación del terrorismo es un eslabón de la consecución de un fin superior como es la seguridad nacional; sin embargo, aunque exista la justificación teórica, aún son necesarias algunas acciones concretas para implementarlo en un plano real y concreto.

Desde la gobernanza, los avances más significativos se han abordado a través de la construcción de los diferentes documentos Conpes y, en especial el 4042 de 2021, en cuanto busca crear puentes interorganizacionales, capaces de entender el problema como algo superior y construir así una macro organización (entre los actores interesados) capaz de dotar de mayor eficiencia y efectividad las decisiones públicas y las estrategias diseñadas para luchar con el lavado de activos, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva. De hecho, es necesario hacer un seguimiento bastante riguroso a la implementación de las acciones de política pública tomadas por cuenta del Conpes, los cuales, si bien descansan en un precepto de gobernanza, tienen un reto importante, ligado a la capacidad institucional. Esta capacidad o incapacidad generó puntos de quiebre en otras acciones de política, en tanto impide o dificulta su implementación, como bien es señalado en el apartado de antecedentes del Conpes y problemáticas recopiladas y descritas anteriormente.

En concordancia a lo anterior, y aunque aún se encuentra en una fase de temprana de implementación, es necesario realizar una serie de recomendaciones al documento Conpes 4042 de 2021, en el entendido que es la hoja de ruta que

demarcará las acciones a tomar durante los próximos cinco años en lo referente al combate contra el lavado de activos, al igual que sentará las bases como precedente para acciones futuras en la materia.

Recomendaciones de política pública

- Considerar el rediseño administrativo de la estructura organizacional colombiana, con la creación de una agencia o entidad enfocada en la atención de este flagelo, en el entendido que el Ministerio de Justicia y el Derecho puede tener una multiplicidad de funciones previas, lo cual puede generar un anquilosamiento de los procesos.
- Delegar al Ministerio del Interior como el actor público por excelencia (en caso de que no se pueda realizar la recomendación anterior), que haga las veces de coordinador y veedor de los procesos, para así garantizar una buena implementación de las acciones de gobernanza (Osborne y Gaebler, 1994).
- Integrar a la ciudadanía en procesos y ejes del Conpes 4042 de 2021 orientados a dar conocimiento sobre el fenómeno del lavado de activos. Por otro lado, es necesario construir toda una política de datos abiertos, sobre la cual diferentes actores puedan hacer aprovechamiento de estos y evitar así el flujo de dinero procedente de actividades ilícitas (Wright, 2017).
- Clarificar cuáles serán los incentivos y beneficios que tendrán los establecimientos bancarios para la construcción de indicadores orientados a identificar alertas tempranas relacionadas con la prevención del fenómeno. Además se debe establecer el algoritmo con el cual se manejará la plataforma.

Referencias

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Alldridge, P. (2003). *Money laundering law: Forfeiture, confiscation, civil recovery, criminal laundering and taxation of the proceeds of crime*. Nueva York: Bloomsbury Publishing.
- Bartlett, B. L. (2002). The negative effects of money laundering on economic development. *Platypus Magazine*, (77), 18-23.
- Bongard, K. (2013). *Wirtschaftsfaktor Geldwäsche: Analyse und Bekämpfung*. Berlín: Springer-Verlag.
- Chatain, P. L. (2009). *Preventing money laundering and terrorist financing: a practical guide for bank supervisors*. Washington: World Bank Publications.
- Departamento Nacional de Planeación. (18 de diciembre de 2013). Conpes 3793 de 2013. Política Nacional Antilavado de Activos y contra la Proliferación del Terrorismo.
- Departamento Nacional de Planeación. (9 de agosto de 2021). Conpes 4042 de 2021. Política Nacional Antilavado de Activos: Contra la financiación del terrorismo y contra la proliferación de armas de destrucción masiva.
- Dobrowolski, Z., & Sułkowski, Ł. (2020). Implementing a sustainable model for anti-money laundering in the United Nations development goals. *Sustainability*, 12(1), 244.
- Escuela Superior de Guerra [ESDEG]. (2019). *Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional (2019-2029)*. Bogotá: ESDEG.
- Infobae. (29 de junio de 2021). En 2021 el lavado de activos en Colombia asciende a \$6 billones, seis veces más que el año pasado. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/06/29/en-2021-el-lavado-de-activos-en-colombia-asciende-a-6-billones-seis-veces-mas-que-el-ano-pasado/>.
- Mitra, S. (2013). Towards a Multidimensional Measure of Governance. *Social Indicators Research*, (112), 477-496. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11205-013-0256-4>.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. (19 de junio de 2019). El desplazamiento global supera los

70 millones de personas y el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados pide más solidaridad. Recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5d09c9414/el-desplazamiento-global-supera-los-70-millones-de-personas-y-el-alto-comisionado.html>.

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2015/09/1340191>.

Organización de las Naciones Unidas [ONU] (2021). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2020). Informe ejecutivo n.º 23 del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No_23.pdf.

Osborne, D., y Gaebler, T. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno: Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. México: Ediciones Gernika.

Ministerio de Justicia y el Derecho (2018). Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas (2018-2022). Recuperado de: http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf

Sorensen, E. (2012). Governance and Innovation in the Public Sector. En Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 215-227). Oxford: Oxford University Press.

Wright, D. (2017). Intergovernmental relations: An analytical overview. En Shafritz, J. *Classics of Public Administration* (pp. 344-356). Boston: Cengage Learning.

Zabala Leal, T. D. (2020). *Mitigación del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo*. Bogotá: Politécnico Gran Colombiano.

Pobreza extrema y exclusión social en Colombia

Milton Orlando Vargas Mariño* y Alejandra Cerón R.**

Introducción

Colombia, para 2019, según datos de la CEPAL (2019), registró una de las mayores tasas de pobreza y desigualdad en Latinoamérica, ocupando el segundo puesto en la región por debajo de Bolivia. Estos indicadores no han mejorado en los años siguientes, sobre todo por el impacto económico mundial de la pandemia del COVID-19. Este panorama representa, sin duda alguna, uno de los factores asociados a la configuración de nuevas amenazas y desafíos para la construcción del poder nacional, ya que los factores que componen los fenómenos de la pobreza y la exclusión social afectan las dimensiones principales sobre las que se sustenta la idea de la seguridad multidimensional y la seguridad humana, que incluyen los principios del respeto a la vida, la integridad del individuo y el desarrollo socioeconómico.

El presente capítulo busca plantear, a través de algunos elementos centrales de la discusión académica en torno a la definición de la pobreza y la exclusión social, cómo ha sido la evolución de esta problemática en Colombia, en el período comprendido entre la última década del siglo XX y las dos siguientes del siglo XXI, así como algunas de las características principales de las políticas diseñadas para contener el fenómeno, en clave de su relación con la construcción del poder nacional.

* Profesional en Ciencias Militares de la ESMIC, con especialización en Comando y Estado Mayor de la ESDEGUE y en Seguridad y Defensa Nacional. Maestría en Relaciones y Negocios Internacionales de la UMNG y en Interamerican Defense and Security del InterAmerican Defense College. Diplomado en Alta Gerencia de la UMNG. Correo electrónico: miorvana@hotmail.com.

** Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, magíster en Gestión de Organizaciones de la UQAC de Canadá, socióloga de la Universidad Nacional de Colombia, docente e investigadora del CREES - ESDEGUE. Correo electrónico: alejandra.ceron.rincon@gmail.com.

Desde la comprensión de las relaciones internacionales en torno a las políticas de estímulo al desarrollo económico de siglo XX, se plantean algunos elementos de la adhesión de Colombia a dichos lineamientos, a través de la construcción de política pública en materia de desarrollo económico y la contención de los fenómenos de la pobreza y la exclusión social.

Posteriormente, se construye un estado del arte en relación con los indicadores y principales referentes sobre el diagnóstico de la pobreza en el país y la expresión de estas realidades sobre el territorio nacional durante las últimas cuatro décadas de historia, de manera que sea posible conectar los elementos anteriormente relacionados con posibles amenazas identificadas para la estabilidad política y social del país, y por lo tanto, potencialmente para construcción del poder nacional.

Después se presenta un panorama general sobre la situación actual, esto es la caracterización e impactos más importantes en la cuestión relativa a la pobreza en Colombia, dentro del contexto de la pandemia originada por el COVID-19.

Con los elementos anteriores se plantea un análisis de la condición de pobreza en relación con la definición de aspectos cruciales para la soberanía y el poder nacional, como son la seguridad y la inclusión social; finalmente, el texto plantea algunos de las políticas y planes que han sido implementados por el gobierno para la contención del fenómeno.

El consenso de Washington y el diseño de políticas para atender la pobreza y la exclusión social en Colombia

Para comprender el panorama contemporáneo de la pobreza en Colombia es necesario revisar el contexto histórico internacional en relación con la regulación de la economía. Lo anterior, porque las fases de crisis y estancamiento de la economía mundial han tenido un impacto directo en la construcción de las políticas diseñadas por cada país para contener los efectos derivados de la inestabilidad de los mercados y, consecuentemente, del fenómeno de la pobreza.

Así las cosas, después de las guerras mundiales de siglo XX, los países ganadores buscaron la consolidación de un pacto económico mundial para la reconstrucción y la estabilidad financiera, basado en los programas enfocados al desarrollo social y la adhesión al tratado de Bretton Woods. Esta tendencia fue manejada desde un enfoque global, fundamentado en la búsqueda de desarrollo, estabilidad financiera internacional y liberalización del comercio (Casassas, 2005).

La senda de la liberalización comercial pareció ser una solución estable y duradera para la región de América Latina, ya que allí, a partir de la adhesión de los criterios propuestos por Bretton Woods junto a la creación del Fondo Monetario Internacional, vieron crecer sus economías durante la segunda mitad del siglo XX:

Entre 1950 y 1980, la región latinoamericana experimentó un notable crecimiento económico, que se vio reflejado en el considerable crecimiento de la renta per cápita, por ejemplo, el incremento para Venezuela fue del 60 %, mientras que para Brasil fue del 240 % [...]. En la década de 1960 y 1970, el crecimiento latinoamericano se caracterizó por las facilidades del financiamiento externo y por el continuo aumento de las exportaciones (Martínez Rangel y Reyes Garmendia, 2012, p. 39).

Para el caso de Colombia, durante las décadas de los cincuenta y los setenta, la violencia interna asociada a lucha política bipartidista y la ausencia de una estructura sólida en relación con la integración y dinámica de los sectores productivos resultaban ser determinantes para que el fenómeno de la pobreza arrojara resultados alarmantes. En efecto, tras el golpe de Estado comandado por el general Gustavo Rojas Pinilla en contra del gobierno de Laureano Gómez, se usaron como formas políticas de legitimidad discursos en favor de los más pobres y desfavorecidos de la sociedad colombiana. El general Rojas Pinilla llegó al poder elevando un discurso donde reconocía la necesidad de brindar la atención pertinente al sector de la sociedad más afectada por la violencia, por lo que era menester crear un gobierno para los pobres que generara oportunidades óptimas para garantizarles una calidad de vida a cada una de estas personas. Las intenciones del gobierno no eran injustificadas, pues los retratos de la pobreza ya causaban inquietud entre los intelectuales de la época:

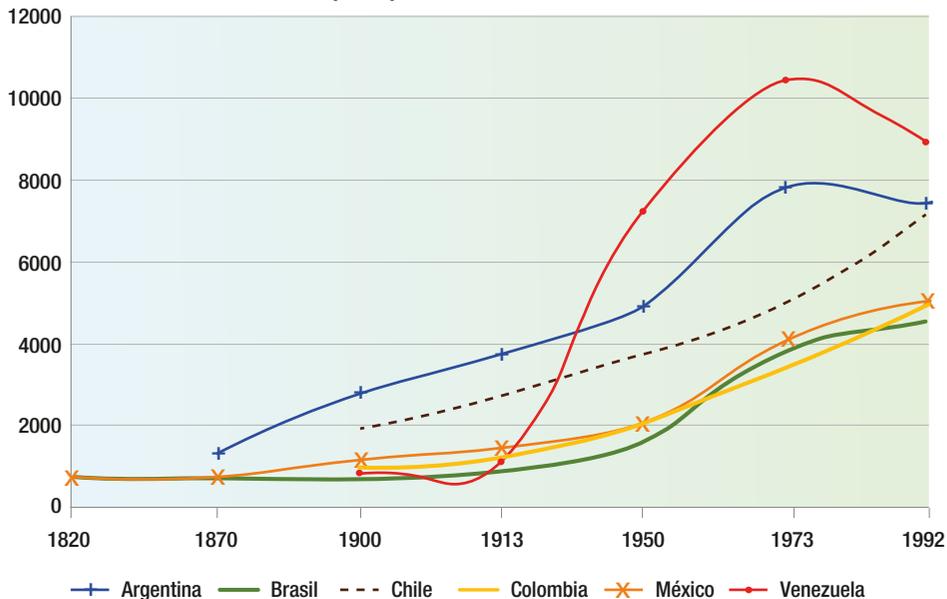
De todas las capitales de Sur América, Bogotá es la que más atrás se ha quedado [...]. Los mendigos llenan calles y plazas [...]. Pero no todos los mendigos se exhiben en las calles. El mayor número de los pobres de la ciudad, que conocemos con el nombre de vergonzantes, ocultan su miseria, se encierran con sus hijos en habitaciones dismanteladas, y sufren en ellas los horrores del hambre y la desnudez. Si se pudiera formar un censo de todas las personas a quienes es aplicable en Bogotá el nombre de vergonzantes —entre las cuales no faltan descendientes de próceres de la Patria— el guarismo sería aterrador y el peligro se vería más inminente (Samper, 1969, p. 8).

A pesar de algunos logros del gobierno de Rojas Pinilla en cuanto a la reducción de los indicadores de pobreza y el crecimiento del gasto público por habitante (crecieron al 6,9 % anual) y que las condiciones de pago de la deuda externa se habían mejorado (Bejarano, 1989); los niveles de pobreza en las zonas rurales del país eran alarmantes, convirtiéndose esta problemática en una de las principales preocupaciones de los siguientes gobiernos.

Con el Frente Nacional¹ iniciando con la presidencia de Alberto Lleras Cargano, se promulgó la ideología de erradicar la violencia política en las zonas rurales. De acuerdo con los lineamientos de políticas del presidente Lleras, el objetivo primordial era dirigir los esfuerzos estatales hacia el campo, ya que en esta zona del país se concentraban los mayores índices de pobreza, que ya era considerada un factor determinante en el desarrollo de las políticas agrícolas que se querían implementar, con miras a la modernización del país que para la época era más rural que urbano (Ayala, 2014).

En el contexto latinoamericano, si bien la senda de la liberalización comercial pareció ser una solución estable y duradera para la región, al menos hasta los últimos años de la década de los setenta, para los años siguientes se observó un estancamiento y algunos decrecimientos de las economías de la región, como resultado “del desgaste e inoperante modelo de sustitución de importaciones, basado en las exportaciones y en un modelo de desarrollo centro-periferia” (Martínez Rangel y Reyes Garmendia, 2012, p. 40-41). Como consecuencia de estos movimientos, las economías latinoamericanas comenzaron a mostrar recesión relacionada principalmente al manejo de la deuda externa. Para este momento, el déficit en la economía de los países latinoamericanos mostró bajos niveles de crecimiento del PIB per cápita, según se ilustra en la gráfica 1.

Gráfica 1. PIB per cápita América Latina en dólares de 1990



Fuente: Banco de la República (s. f.).

¹ Sistema de coalición bipartidista que distribuía paritaria y alternativamente el ejecutivo, los órganos legislativos, la justicia y la burocracia (Ramírez y Bravo, 2002).

Colombia, además de encontrarse entre los países con más bajos resultados del crecimiento económico del PIB, podía relacionar el tema de la pobreza de manera directa con otros factores asociados a las problemáticas de la realidad nacional, como principalmente, el conflicto armado:

Entre las causas de la desigualdad y la exclusión se identifican el conflicto armado, la acumulación de tierras, el escaso ingreso que perciben los campesinos, la brecha salarial entre mujeres y hombres, pero esencialmente la falta de voluntad política para generar acciones que se conviertan en políticas capaces de intervenir y reestructurar el funcionamiento del país conforme las necesidades de la sociedad (Ochoa *et al.*, 2019 p. 3).

Las condiciones anteriormente mencionadas hacían parte de la discusión política nacional en torno al desarrollo. Esto, en parte, porque la adopción de las medidas económicas derivadas de las políticas internacionales para el crecimiento y el desarrollo obligaba al país a comenzar un sistema de diagnóstico en relación con el fenómeno de la pobreza que incluyera aspectos como la medición, el monitoreo, el seguimiento y el control del problema. Este momento estuvo asociado en Colombia al desarrollo del “Proyecto regional para la superación de la pobreza” del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD, 1990), que establecía el método para la determinación el indicador internacional de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) en las poblaciones mundiales, que está relacionado con las categorías asociadas al concepto de seguridad humana.

En efecto, el método del PNUD pretende identificar cuáles son “las necesidades humanas esenciales y las normas de satisfacción mínimas para cada una de ellas” (Cabrera, 2008, p. 168), idea anclada en la noción de *seguridad humana*, que incluye temas relacionados con el respeto a la vida, los principios de integridad del individuo y el desarrollo socioeconómico. Estas características impactaron el pensamiento tradicional de la seguridad, enfocado principalmente hacia la visión de protección del Estado, y así plantearon nuevas dimensiones de acción para instituciones que tengan como objetivo la protección del sujeto (Cerón y Hoyos, 2020).

El concepto de *seguridad humana*, en los ámbitos académicos, empezó a aceptarse como una superación del Estado de pacificación y a proponerse un análisis enfocado en la intervención de los intereses económicos en el medio ambiente, en el uso de nuevas tecnologías y en la urbanización, entre otros fenómenos que tienen un impacto en la estabilidad y seguridad de un contexto amplio y complejo. Las consecuencias de estas acciones revisten nuevas amenazas para las sociedades humanas, dado que confluyen con otros factores que a la postre desafían la estabilidad del planeta.

Con esta perspectiva en Colombia, desde 1987 se inicia un sistema del ámbito estatal para el control de la pobreza, a través del trabajo del Departamento

Administrativo Nacional de Estadística (Dane). Los resultados de estas mediciones, al igual que el resto de países de América Latina, no eran satisfactorios, como lo comenta Cabrales (2008) “los países de América Latina desde los inicios de la década de los ochenta realizaron una serie de reformas estructurales como tentativa para controlar la inflación y reasumir el crecimiento económico, especialmente después del consenso de Washington (1990)” (p. 168).

Tales acciones se desarrollaron al asumir la idea de que manejar el ámbito macroeconómico implicaba construir estabilidad, crecimiento económico y empleo en las economías de la región, y consecuentemente disminuir las condiciones de pobreza y desigualdad en el continente; sin embargo:

muy a pesar de los intentos y esfuerzos realizados por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos en las dos últimas décadas [...] en 20 de los 21 países de la región los resultados para erradicar la pobreza y la desigualdad en América Latina no son satisfactorios (Cabrales, 2008, p. 168).

De este proceso de medición se ha podido identificar que para el caso particular de Colombia, en el periodo comprendido entre las décadas de 1970 a 1990, el comportamiento de la pobreza estuvo asociado a los siguientes factores: primero que existe una relación directa entre la urbanización y la pobreza que “tiende a estar más asociado con los ingresos de la población, lo cual hace que el grado de incidencia sea dependiente del ciclo económico, de la distribución del ingreso y de la política social” (Cabrales, 2008, p. 171); el segundo aspecto está relacionado, aunque de manera relativa, en que los indicadores de pobreza muestran la desigualdad del área urbana y la rural; y finalmente se puede apreciar de forma general un mejoramiento de las condiciones de vida de la población pobre desde mediados de los ochenta hasta 1986, año en que la situación se torna regresiva.

Durante los años ochenta del siglo XX, el fenómeno del narcotráfico se nutrió de las condiciones de pobreza extrema de la población de Colombia, ya que la vinculación de miles de jóvenes de origen urbano y rural en las actividades conexas a este tipo de tráfico tenía que ver con la búsqueda de oportunidades laborales y económicas que les permitieran superar las condiciones de inestabilidad económica, social y política; el resultado nefasto de esta combinación de factores fue una ola de violencia sin control, llegando a ser un foco directo de preocupación no solo para el Estado sino para la misma comunidad internacional.

En síntesis, en Colombia se comprende que “el estado actual de la exclusión resulta de una triple ruptura: económica, social y vital” (Bel, 2002 p. 5), en la que se asocia el fenómeno de la violencia y que resulta en condiciones como el desempleo y el desequilibrio en la distribución de ingresos, entre otras cosas, hasta el punto en que “hay personas que se han visto descolgadas tanto de sus redes naturales como de los mecanismos de protección general y se ven cada vez más desprovistas y vulnerables” (p. 6).

El siglo XXI y los niveles de pobreza extrema y exclusión social en Colombia

En la actualidad, la Organización de las Naciones Unidas define la *pobreza extrema*:

como la situación en que no se dispone de los recursos que permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación. En otras palabras, se considera “pobres extremos” a las personas que residen en hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una canasta básica de alimentos, así lo destinaran en su totalidad a dicho fin (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2010, p.3).

De lo anterior se infiere que la pobreza extrema no permite que se goce de una calidad de vida óptima, ni para quien sustenta y menos para quienes dependen de este sujeto; por lo tanto, esta pobreza debe ser engranada, como afirma el Banco Mundial (1990), a la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo.

En consecuencia con lo anteriormente, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) advierte que:

una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias, de seis posibles, dentro del índice de privación social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. En otras palabras, puede decirse que las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana (CONEVAL, s. f., prf. 7).

En Colombia, al finalizar los años noventa, ya era notoria la desigualdad del ingreso, y de igual forma la evolución del gasto social creció de manera progresiva para el período 1970-1995, de manera que en pensiones en términos per cápita incrementó en un 7,4 % por año, en forma rápida y relativamente estable, y entre 1970 y 1995 se elevó su participación en el PIB del 1,0 % al 3,7 %. El resto del gasto social aumentó con menor rapidez, 3,2 % anual per cápita. En conjunto, el gasto público social prácticamente se dobló como proporción del PIB entre el 1970 y 1995, pasó del 6,7 % al 12,5 %, y se financió crecientemente con recursos que no provenían de los hogares, sino del endeudamiento externo (Cabrales, 2008, p. 174).

Ese impacto de carácter social que se enmarca es la misma diferencia de clases, la cual se encuentra dividida en un marco de ingreso per cápita del que es acreedor cada sujeto y de ahí se establece su posición. Sin embargo, al analizar a lo largo de la historia colombiana los diferentes impactos que se dieron sobre la sociedad, se puede evidenciar que se desarrollaron diferentes problemáticas, como lo fueron exclusión, discriminación, desplazamiento, desigualdad, pobreza, etc. Con esto, se produjo que la pobreza actualmente se posicionara como un fenómeno complejo, que afecta en gran medida a la sociedad (Martínez Hincapié, 2017).

Estos son algunos de los momentos por los que la historia colombiana le dio paso al crecimiento innato de la pobreza extrema, hasta el punto de consolidarse como uno de los países de mayor tasa de pobreza en Latinoamérica. Además de ello, como ya fue aclarado, la pobreza extrema trae consigo un inconveniente que afecta a su vez la calidad de vida de las personas, y es la exclusión social, “esta es una dimensión importante del bienestar, ya que toma en consideración las diferencias en el ingreso al interior de toda la población, a diferencia de otros indicadores de bienestar que solo se enfocan en un grupo particular” (Banco Mundial, s. f., prf. 1).

Por tanto, la formación de la exclusión social denota también riesgos y lo más preocupante de ello es que en Colombia a medida que aumenta la pobreza extrema, esta variable sigue su mismo rumbo. Por eso, la exclusión social debe de ser observada como:

un proceso multidimensional y politizable, por cuanto se generalizan los riesgos de caer en las zonas de vulnerabilidad, tiene causas y consecuencias políticas, económicas, culturales y temporales, y puede y debe atajarse desde las políticas públicas, las prácticas institucionales e incluso la acción colectiva (Rizo, 2006, p. 4).

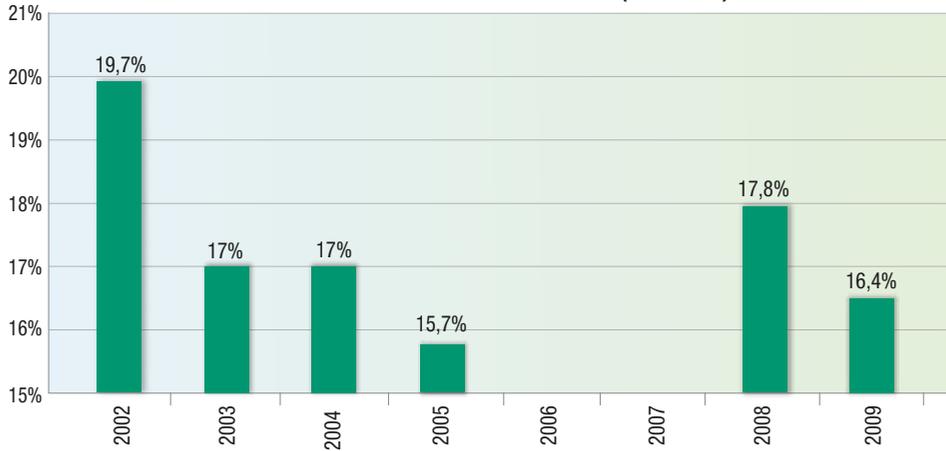
Como se evidencia en la tabla 1, para 2008, el porcentaje de pobreza extrema era muy elevado en ciudades como Manizales (12,7 %), siguiéndole Barranquilla (10,5 %). Sin embargo, Cali y Cartagena no se quedaron atrás, pues seguían teniendo un porcentaje muy elevado con el 8,9 %, pero ciudades como Bogotá y Bucaramanga, a comparación de las otras en relación con la pobreza extrema, no tenían un porcentaje tan significativo.

Tabla 1. Reducción de la pobreza extrema en las ciudades

| Ciudad | 2008 | 2009 |
|---------------|---------|---------|
| Bucaramanga | 3,30 % | 2,20 % |
| Bogotá | 3,90 % | 4,10 % |
| Villavicencio | 6,00 % | 6,50 % |
| Pasto | 6,90 % | 7,10 % |
| Ibagué | 9,00 % | 7,20 % |
| Cúcuta | 6,70 % | 7,70 % |
| Montería | 8,80 % | 8,30 % |
| Pereira | 7,90 % | 8,70 % |
| Cartagena | 8,90 % | 8,90 % |
| Cali | 8,90 % | 9,80 % |
| Barranquilla | 10,50 % | 9,90 % |
| Medellín | 9,20 % | 10,20 % |
| Manizales | 12,70 % | 11,70 % |

Las principales reducciones de la indigencia entre 2008 y 2009 se registraron en Ibagué (1,8 puntos porcentuales), Bucaramanga (1,1 puntos porcentuales) y Manizales (1 punto porcentuales). Los mayores incrementos se presentaron en Medellín, Cúcuta y Cali (alrededor de 1 punto porcentual).

Fuente: Cálculos de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) con base en Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane] (2009).

Gráfica 2. Pobreza extrema a nivel nacional (2002-2009)

Entre 2008 y 2009, la indigencia se redujo 1,4 puntos porcentuales (de 17,8 % a 16,4%). Se revierte el aumento observado entre 2005 y 2008.

Fuente: Cálculos MESEP con base en Dane (2009).

Sin embargo, para el siguiente año, es decir 2009, se puede evidenciar que las políticas públicas de las alcaldías fueron efectivas. Un ejemplo de esto fue Manizales, que en el año anterior fue una de las ciudades con el porcentaje de pobreza extrema más alto, por lo que, de esta manera, al tomar acción para el siguiente año, tuvo 11,7 %, disminuyendo 10 puntos, al igual que Barranquilla y Montería, donde también disminuyó la pobreza extrema. Por otro lado, en ciudades como Medellín, Cali y Bogotá, las políticas públicas no fueron tan efectivas o no se preocuparon por tomar acciones directas frente a dicha problemática, pues aumentó significativamente la pobreza extrema de 2008 a 2009 (gráfica 2).

Ahora bien, del comportamiento de la pobreza en 2019, según la tabla 3, se puede deducir que las ciudades con mayor pobreza extrema en Colombia fueron en primer lugar Quibdó, con un total del 23,8 %; seguida de Riohacha, con un 19,5 %; Santa Marta, con un 13,5 %; Popayán, con un 11,4 %; y Cúcuta, con un 10 %.

En relación con las ciudades con menor pobreza extrema, se encontraron estos resultados: en primer lugar, área metropolitana de Manizales (1,9 %), seguida de área metropolitana de Pereira (2,6 %), Cartagena (3 %), Ibagué (3,2 %) y área metropolitana de Barranquilla (3,6 %) (gráfica 3).

Muchos factores son los que apremian y generan que aumente o se perciba en mayor medida la pobreza extrema, generando las dificultades notorias y permitiendo que tome mayor fuerza este aspecto. Es así como uno de los escenarios de mayor vulnerabilidad de la pobreza extrema se delimita en la situación de calle, por la inseguridad expuesta (física, emocional, alimentaria, de higiene, entre

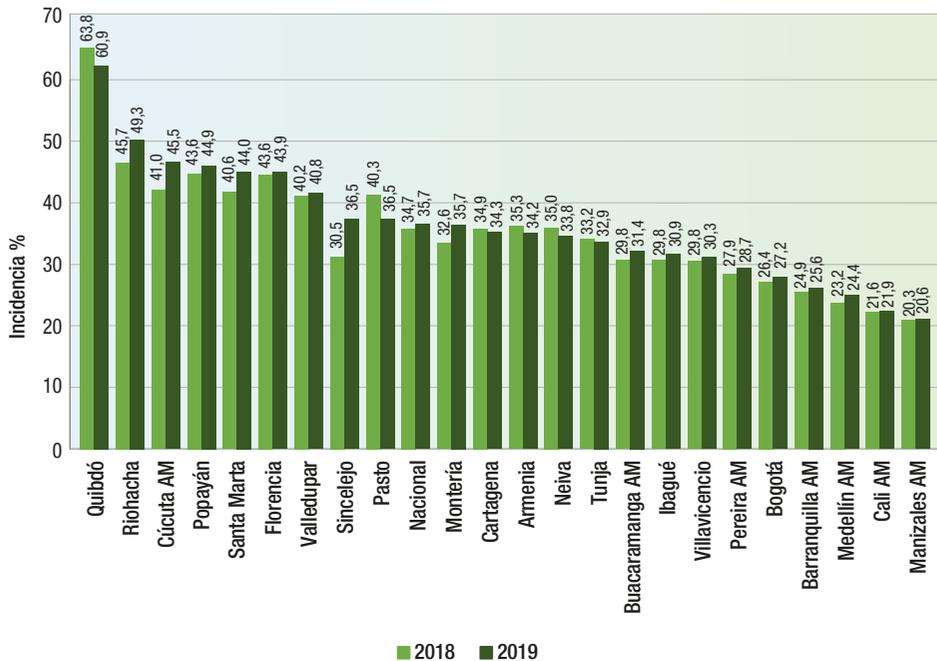
otras) y por las consecuencias materiales, psicológicas y de aspecto que desencadena. Estos efectos se imponen como desastrosos y permanentes, creando un vínculo entre la violencia y la pobreza extrema, siendo así, la combinación perfecta para la destrucción progresiva de las personas.

Ahora bien, respecto a la literatura existente sobre la pobreza extrema, el énfasis se concentra en la distribución del ingreso, pues determina si el individuo está encima o debajo del indicador en cuestión (Barrera *et al.*, 2019). Es con esto como se engrana la situación a un factor económico que genera a su vez la exclusión social, la cual afecta a individuos o grupos humanos, impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente o de participar plenamente, según sus propias capacidades, en los procesos de desarrollo (Sauma, s. f.). De esta forma,

la exclusión social [...] se ha vuelto más urbana y visible; sus víctimas son seres humanos que no están “afuera”, pero cuya exclusión es el resultado de sus interacciones desventajosas con las instituciones y los recursos que permiten a quienes están integrados prosperar en una economía de mercado (Banco Interamericano de Desarrollo, 2008, p. v.)

Esto lo liga directamente a reacciones que demuestra un quiebre en todo sentido para la sociedad que vivencia la situación.

Gráfica 3. Pobreza monetaria en 23 ciudades capitales (2018-2019)



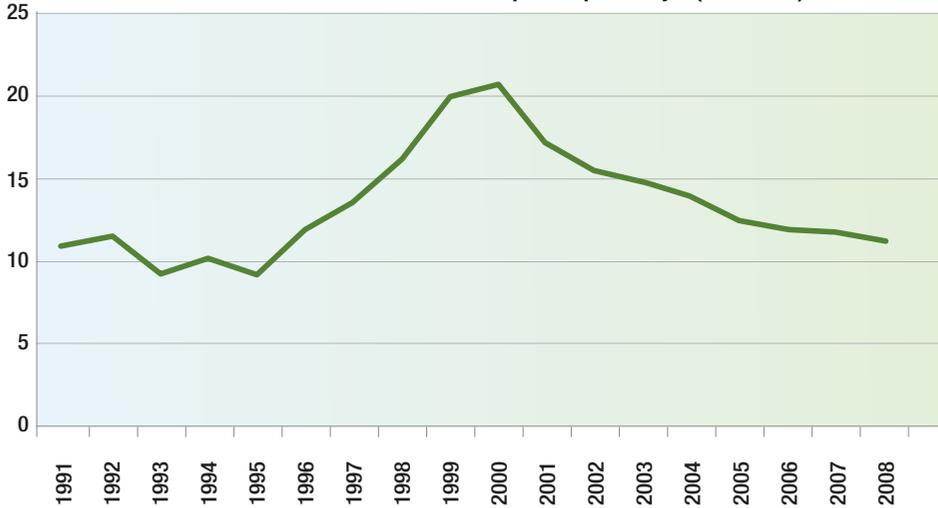
Fuente: Forbes (14 de octubre de 2020).

Por lo anterior, cabe definir puntualmente la *exclusión social* como el proceso mediante el cual los individuos o grupos son total o parcialmente excluidos de una participación plena en la sociedad en la que viven (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions [European Foundation], 1995), por lo que se alberga una necesidad propia de conocer la realidad del momento en cifras con el fin de que se dé una intervención estatal pública óptima, que responda no solo a lo que se vive sino al apoyo por la sanidad de lo causado por el impacto de la pandemia. A continuación se hará el análisis por ciudades con el fin de ampliar el panorama y respaldar lo mencionado anteriormente (tabla 2).

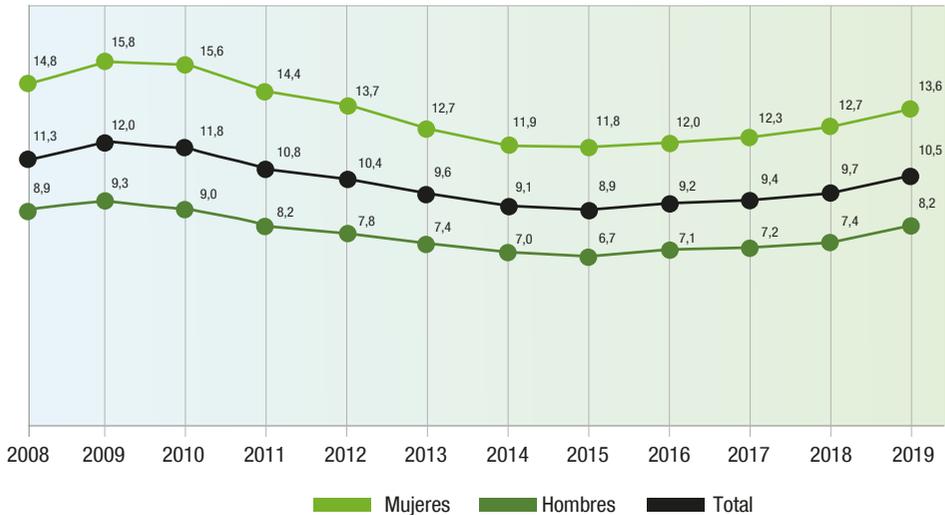
Tabla 2. Personas en situación de pobreza monetaria extrema en 23 departamentos y Bogotá, D. C. (2012-2020)

| Departamento | Año | | | | | | | | |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Antioquia | 570 | 477 | 556 | 511 | 510 | 399 | 412 | 476 | 708 |
| Atlántico | 137 | 128 | 115 | 91 | 100 | 77 | 74 | 91 | 290 |
| Bogotá, D. C. | 279 | 232 | 264 | 281 | 319 | 335 | 330 | 345 | 1.103 |
| Bolívar | 301 | 287 | 248 | 201 | 266 | 189 | 171 | 232 | 366 |
| Boyacá | 155 | 188 | 193 | 182 | 157 | 123 | 78 | 94 | 191 |
| Caldas | 109 | 89 | 77 | 73 | 77 | 69 | 62 | 54 | 72 |
| Caquetá | 54 | 48 | 50 | 50 | 48 | 40 | 49 | 58 | 69 |
| Cauca | 493 | 407 | 381 | 363 | 350 | 319 | 349 | 380 | 340 |
| Cesar | 166 | 133 | 135 | 126 | 142 | 143 | 142 | 208 | 271 |
| Chocó | 210 | 187 | 211 | 202 | 194 | 182 | 191 | 202 | 189 |
| Córdoba | 478 | 330 | 234 | 246 | 221 | 220 | 220 | 275 | 391 |
| Cundinamarca | 170 | 141 | 118 | 119 | 164 | 93 | 134 | 148 | 304 |
| Huila | 198 | 211 | 181 | 234 | 257 | 146 | 122 | 208 | 271 |
| La Guajira | 250 | 240 | 246 | 246 | 265 | 278 | 283 | 357 | 435 |
| Magdalena | 243 | 212 | 201 | 187 | 269 | 238 | 217 | 241 | 322 |
| Meta | 99 | 82 | 74 | 68 | 89 | 90 | 88 | 88 | 163 |
| Nariño | 325 | 273 | 232 | 211 | 338 | 268 | 248 | 271 | 293 |
| Norte de Santander | 157 | 149 | 157 | 174 | 186 | 162 | 153 | 225 | 313 |
| Quindío | 78 | 58 | 51 | 61 | 53 | 40 | 33 | 40 | 71 |
| Risaralda | 71 | 87 | 60 | 44 | 41 | 26 | 35 | 39 | 97 |
| Santander | 114 | 96 | 118 | 116 | 117 | 96 | 101 | 116 | 277 |
| Sucre | 111 | 89 | 81 | 89 | 118 | 90 | 70 | 97 | 110 |
| Tolima | 233 | 165 | 142 | 141 | 153 | 117 | 140 | 151 | 227 |
| Valle del Cauca | 376 | 348 | 264 | 264 | 320 | 284 | 273 | 323 | 687 |
| Total nacional | 5.308 | 4.586 | 4.337 | 4.274 | 4.685 | 4.012 | 3.960 | 4.689 | 7.470 |

Fuente: DANE (2019).

Gráfica 4. Evolución de la tasa de desempleo en porcentajes (1991-2008)

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2009).

Gráfica 5. Tasa de desempleo según sexo en porcentajes (2008-2019)

Fuente: DANE (2020).

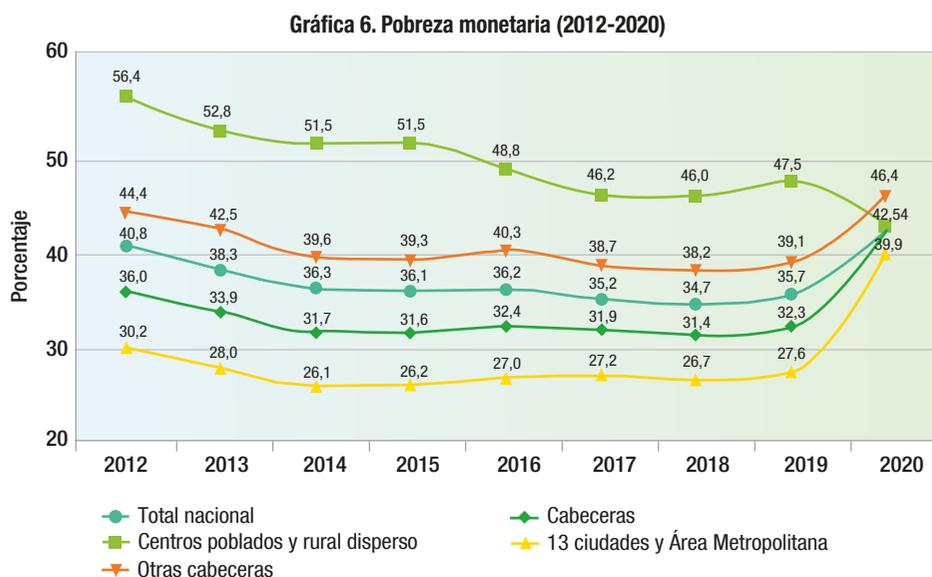
Uno de los aspectos que más afectan la exclusión social es el desempleo, por lo que se materializa como ejemplo para poder comprender la situación, no solo de falta de oportunidades del país, sino, además, la exclusión social que se vivencia en el sector laboral. Es así como la tasa de desempleo en un país como Colombia ha tenido muchos altibajos en su escala. Como se puede observar, la gráfica 4 comprende los periodos entre 1991 y 2008, donde desde 1995 se fue incrementando el desempleo en Colombia hasta llegar al pico más alto en

dicha tasa entre 1998 y 2000. De forma semejante, lo que fue de 2001 a 2008 se evidenció una disminución sucesiva porcentual en la tasa de desempleo, lo que denota que al finalizar la primera década de este siglo se estaba observando cierta mejoría en este campo.

Como se muestra en la gráfica 5, el desempleo tiene una tasa porcentual más alta en mujeres a nivel nacional, con un porcentaje más alto entre 2008 y 2012, y un nuevo incremento porcentual para 2019.

Los efectos de la pandemia mundial del COVID-19 en la situación de pobreza de Colombia

La situación económica derivada de la pandemia del COVID-19 agravó las condiciones de la pobreza en Colombia, a tal punto que se prevé un efecto residual por aproximadamente 10 años. De esta forma, a continuación, se pretende hacer un análisis de gráficas donde se demuestren el impacto de este, y el recorrido de la pobreza extrema y la exclusión social en Colombia a lo largo de las últimas dos décadas, respaldando así lo mencionado anteriormente y el porqué de la situación actual por la que atraviesa la sociedad colombiana.



Fuente: DANE (2020).

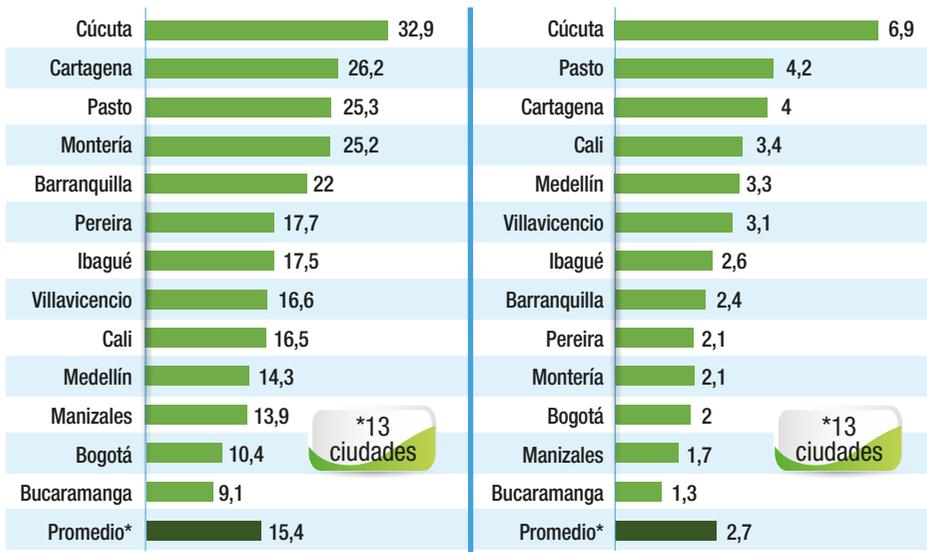
A principios del año 2020 se sitúa la llegada del primer caso de COVID-19 reportado en el país, por lo que no solo la pobreza extrema tuvo este comportamiento,

sino que la exclusión social nivel nacional aumentó por los mismos factores mencionados al comienzo del presente documento (gráficas 6 y 7).

No obstante, con el fin de marcar un precedente de lo ocurrido en la misma década pero antes de la llegada del COVID-19 a Colombia, es viable el analizar la gráfica 7. En esta se deja en claro que Colombia es un país donde el índice de exclusión social es muy elevado, siendo así Cúcuta una de las ciudades con el porcentaje más alto tanto en la incidencia de la pobreza monetaria, con un porcentaje del 32,9 %, como en la incidencia de la pobreza monetaria extrema, con un porcentaje de 6,9 %. De forma distinta ocurre con Bucaramanga, ciudad que cuenta con el menor porcentaje en la pobreza y la pobreza extrema monetaria.

Con la gráfica 7 se deja en claro que el promedio a nivel nacional de las 13 ciudades más importantes del país de 2015 fue para la pobreza monetaria del 15,4 % y para la pobreza monetaria extrema el 2,7 %, aspecto que si bien denotaba preocupación, con la llegada de la pandemia se acrecentó de forma alarmante.

Gráfica 7. Incidencia de la pobreza monetaria y la pobreza monetaria extrema (2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de DANE (2020)

Con base en lo anterior, se puede concluir que, para la primera década de este siglo, la pobreza y la exclusión social, si bien existían, presentaron disminuciones significativas que permitieron que muchas personas en su momento se beneficiaran; sin embargo, con la llegada de la crisis financiera de 2008 se tendió a ver perjudicado dicho avance, pero en medidas no tan significativas como lo ocurrido en la segunda década. En este punto, se comenzó a evidenciar la influencia de las situaciones internas del país, como lo fue la llegada de venezolanos a tierra

colombiana, lo que repercutió en que en Cúcuta se dieran los mayores índices de exclusión social. Asimismo, la llegada de la pandemia generó que existiera a nivel general un incremento que afectó no solo a las clases sociales bajas, sino también a algunos de las clases sociales altas, quienes se vieron obligados a cerrar sus negocios o a entrar en quiebra.

No obstante, cabe aclarar que los datos brindados en 2020 con la pandemia superaron todo lo presentado a lo largo de la historia colombiana del siglo XXI, por lo que es menester buscar alternativas que permitan volver a la situación anterior, y, por el contrario, intentar disminuir en mayor medida dichos presupuestos expuestos.

Tabla 3. Poblaciones en situación de pobreza según contextos geográficos (2012 – 2019)

| Dominio | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Cambio 2019 - 2018 |
|-------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------------|
| Nacional | 18.471 | 17.531 | 16.758 | 16.919 | 17.134 | 16.836 | 16.808 | 17.470 | +662 |
| Cabeceras | 12.467 | 11.895 | 11.261 | 11.371 | 11.847 | 11.804 | 11.774 | 12.242 | +468 |
| C.Pobl y rural disperso | 6.004 | 5.636 | 5.525 | 5.548 | 5.278 | 5.032 | 5.034 | 5.228 | +194 |
| 13 ciudades y A.M | 6.191 | 5.809 | 5.496 | 5.565 | 5.810 | 5.926 | 5.896 | 6.152 | +256 |
| Otras cabeceras | 6.276 | 6.086 | 5.765 | 5.806 | 6.038 | 5.878 | 5.878 | 6.091 | +213 |

Fuente: DANE (2020, p. 32).

La tabla 3 muestra el comportamiento de la pobreza monetaria entre 2012 y 2019 en el país, según el contexto geográfico. Para 2019, según la revista *Semana* (21 diciembre de 2020), el Chocó se ubicaba como el departamento con mayor índice de pobreza con un 68,4 %, cifra, que cabe resaltar, supera la mitad de la población. No obstante, con la llegada del COVID-19, esta cifra tendió a bajar con un valor de 64,6 %, lo que repercutió en que La Guajira se consolidara como el departamento con mayor índice de pobreza con un valor del 66,3 %.

Tabla 4. Porcentaje de pobreza de las principales ciudades de Colombia

| Departamento | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Antioquia | 3,5 | 2,9 | 3,8 | 3,0 | 3,0 | 2,4 | 2,5 | 2,7 | 4,8 |
| Atlántico | 1,6 | 1,5 | 1,3 | 0,9 | 1,0 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 4,2 |
| Bogotá | 1,3 | 1,1 | 1,3 | 1,5 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 1,8 | 7,7 |
| Bolívar | 4,9 | 4,4 | 3,7 | 2,9 | 3,9 | 2,8 | 2,6 | 3,0 | 5,7 |

| Departamento | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------------|------------|------------|------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Boyacá | 3,8 | 5,4 | 5,6 | 5,1 | 4,7 | 3,3 | 1,7 | 2,2 | 6,3 |
| Caldas | 3,8 | 3,5 | 2,7 | 3,0 | 3,3 | 2,5 | 2,3 | 2,1 | 3,7 |
| Caquetá | 3,5 | 3,2 | 3,0 | 2,9 | 2,9 | 2,0 | 2,9 | 3,6 | 4,9 |
| Cauca | 14,1 | 11,6 | 10,1 | 9,5 | 8,2 | 7,6 | 8,5 | 9,4 | 8,9 |
| Cesar | 6,8 | 4,6 | 4,8 | 4,3 | 5,0 | 5,1 | 5,1 | 7,4 | 9,8 |
| Chocó | 21,5 | 18,0 | 21,2 | 19,6 | 18,8 | 16,3 | 17,6 | 17,1 | 16,4 |
| Córdoba | 10,4 | 5,6 | 4,1 | 4,2 | 3,2 | 3,4 | 3,1 | 4,8 | 5,9 |
| Cundinamarca | 2,3 | 2,3 | 1,5 | 1,6 | 2,3 | 1,3 | 1,9 | 2,2 | 4,6 |
| Huila | 6,2 | 6,3 | 4,9 | 7,2 | 8,6 | 3,5 | 3,0 | 5,6 | 7,7 |
| La Guajira | 11,8 | 11,2 | 10,3 | 10,1 | 11,0 | 11,0 | 11,0 | 15,3 | 16,3 |
| Magdalena | 7,0 | 6,2 | 5,0 | 5,0 | 7,4 | 6,2 | 5,3 | 6,6 | 9,1 |
| Meta | 4,6 | 3,7 | 3,6 | 2,6 | 4,0 | 3,8 | 3,6 | 3,9 | 7,1 |
| Nariño | 6,1 | 5,0 | 3,5 | 3,3 | 5,6 | 4,4 | 4,1 | 3,8 | 5,2 |
| Norte de Santander | 3,8 | 3,7 | 3,9 | 4,5 | 5,1 | 3,8 | 3,6 | 5,8 | 8,8 |
| Quindío | 5,4 | 3,8 | 3,0 | 4,1 | 3,4 | 2,6 | 2,1 | 2,5 | 5,0 |
| Risaralda | 2,7 | 3,7 | 2,5 | 1,6 | 1,5 | 0,9 | 1,3 | 1,5 | 5,1 |
| Santander | 1,8 | 1,5 | 2,0 | 2,0 | 1,8 | 1,5 | 1,7 | 1,7 | 6,4 |
| Sucre | 3,7 | 2,7 | 2,7 | 2,6 | 3,6 | 2,5 | 1,9 | 2,7 | 3,1 |
| Tolima | 5,5 | 3,8 | 3,7 | 3,3 | 3,4 | 2,9 | 3,6 | 3,3 | 6,6 |
| Valle del Cauca | 3,1 | 3,1 | 2,4 | 2,4 | 2,8 | 2,6 | 2,4 | 2,8 | 7,6 |
| Total nacional | 4,4 | 3,6 | 3,4 | 3,33 | 3,6 | 3,0 | 3,0 | 3,5 | 6,8 |

Fuente: DANE (2020).

Si se remite a un factor porcentual de aumento, las cifras tienden a ser preocupantes, pues si bien son valores mínimos, lo que estos representan son miles de personas que se encuentran en esta situación, es por ello que de la tabla 4 cabe destacar que a nivel nacional se elevó la pobreza para el 2020 como jamás había ocurrido en la última década, y reparar dicha situación no solo costará esfuerzos estatales sino tiempo, en el que no se sabe qué podría ocurrir con la calidad de vida de estos sujetos.

Vale rescatar de la tabla 4 que no solo los porcentajes en promedio han aumentado entre 5 y 7 puntos, sino que, además, ha demostrado la incidencia de la geografía en el aumento o disminución de este factor, pues, como se evidencia, las costas son las que cuentan con mayores índices de pobreza, mientras que es en la zona central donde se tiende a desarrollar en mayor medida las actividades económicas, y su aumento ha sido menos significativo.

Tabla 5. Indicadores de pobreza por sexo (2019-2020)

| Dominio | 2019 | | 2020 | |
|-----------------------|------------|------------|-------------|-------------|
| | Hombre | Mujer | Hombre | Mujer |
| Antioquia | 6,4 | 7,7 | 9,8 | 10,9 |
| Atlántico | 3,3 | 3,8 | 11,0 | 11,3 |
| Bogotá | 3,9 | 4,4 | 12,7 | 13,7 |
| Bolívar | 10,2 | 10,9 | 16,0 | 17,0 |
| Boyacá | 6,9 | 7,7 | 14,0 | 15,7 |
| Caldas | 4,8 | 6,0 | 6,8 | 7,6 |
| Caquetá | 10,9 | 12,1 | 12,9 | 14,3 |
| Cauca | 25,7 | 27,5 | 23,3 | 24,0 |
| Cesar | 18,9 | 19,7 | 24,0 | 25,7 |
| Chocó | 38,4 | 39,2 | 35,9 | 35,9 |
| Córdoba | 15,4 | 14,9 | 21,2 | 21,2 |
| Cundinamarca | 5,0 | 5,3 | 10,9 | 10,0 |
| Huila | 17,1 | 17,3 | 21,9 | 22,3 |
| La Guajira | 32,5 | 34,4 | 39,1 | 40,4 |
| Magdalena | 17,7 | 19,0 | 23,7 | 24,9 |
| Meta | 8,2 | 8,7 | 15,2 | 15,7 |
| Nariño | 14,2 | 15,4 | 14,9 | 16,7 |
| Norte de Santander | 15,6 | 16,5 | 21,2 | 23,1 |
| Quindío | 6,5 | 7,3 | 11,8 | 12,5 |
| Risaralda | 3,9 | 4,1 | 9,1 | 10,7 |
| Santander | 5,3 | 5,7 | 12,7 | 13,6 |
| Sucre | 10,3 | 11,7 | 11,5 | 13,1 |
| Tolima | 10,3 | 10,9 | 15,5 | 16,3 |
| Valle del Cauca | 6,5 | 7,0 | 13,5 | 14,9 |
| Total nacional | 9,3 | 9,9 | 14,6 | 15,6 |

Fuente: DANE (2020).

En 2019, esta pobreza se encontraba situada en mayor medida en las mujeres, con una diferencia entre ambos sexos de 0,6 %, siendo los departamentos de La Guajira y el Chocó los que punteaban con esta tasa, a comparación de departamentos como el Atlántico, Risaralda y Bogotá, D. C. No obstante, con la pandemia, para 2020, la diferencia entre cifras fue más amplia, hasta el punto en que la diferenciación por sexo creció a 1 % y se consolidó como el departamento con mayor tasa de pobreza extrema La Guajira (tabla 5).

Con lo anterior, se evidencia que la exclusión social tendió a tener repercusiones en mayor medida para las mujeres. Además, a nivel nacional, en general, existió un aumento de aproximadamente 6 % de pobreza extrema, dejando en claro el impacto de los efectos de la pandemia para la ciudadanía.

Tabla 6. Evolución de la población en situación de pobreza monetaria extrema

| Dominio | 2019 | 2020 | Diferencia | Aporte (%) |
|-----------------------|------------------|------------------|------------------|--------------|
| Bogotá | 344.591 | 1.108.836 | 764.245 | 27,5 |
| Resto Urbano | 1.336.242 | 2.023.116 | 686.874 | 24,7 |
| Cali A.M. | 120.916 | 342.438 | 221.522 | 8,0 |
| Medellín A.M. | 138.522 | 346.340 | 207.818 | 7,5 |
| Barranquilla A.M. | 68.924 | 246.345 | 177.421 | 6,4 |
| Bucaramanga A.M. | 50.875 | 181.044 | 130.169 | 4,7 |
| Cartagena | 30.212 | 128.277 | 98.065 | 3,5 |
| Cúcuta A.M. | 84.943 | 177.291 | 92.348 | 3,3 |
| Ibagué | 17.520 | 72.675 | 55.155 | 2,0 |
| Pereira A.M. | 16.309 | 66.661 | 50.352 | 1,8 |
| Santa Marta | 67.239 | 117.103 | 49.864 | 1,8 |
| Villavicencio | 35.543 | 82.211 | 46.668 | 1,7 |
| Valledupar | 39.680 | 84.022 | 44.342 | 1,6 |
| Pasto | 18.040 | 53.198 | 35.158 | 1,3 |
| Neiva | 14.000 | 48.724 | 34.724 | 1,2 |
| Montería | 19.820 | 49.666 | 29.846 | 1,1 |
| Armenia | 17.336 | 45.755 | 28.419 | 1,0 |
| Manizales A.M. | 8.140 | 33.706 | 25.566 | 0,9 |
| Sincedejo | 11.897 | 36.922 | 25.025 | 0,9 |
| Riohacha | 49.226 | 72.083 | 22.857 | 0,8 |
| Popayán | 29.316 | 51.668 | 22.352 | 0,8 |
| Tunja | 10.977 | 29.678 | 18.701 | 0,7 |
| Florencia | 12.731 | 27.734 | 15.003 | 0,5 |
| Quibdó | 26.040 | 32.959 | 6.919 | 0,2 |
| Rural | 2.119.843 | 2.011.813 | -108.030 | -3,9 |
| Total nacional | 4.688.882 | 7.470.265 | 2.781.383 | 100,0 |

A.M.: área metropolitana

Fuente: DANE (2020).

De igual forma, en la tabla 6 se hace una compilación de datos, donde se demuestra en cifras la cantidad de personas afectadas puntualmente en las 23 ciudades principales del país, donde a pesar de ser ciudades, es decir, sectores donde la industria se encuentra en mayor medida arraigada, se vieron perjudicados por la pandemia al tener que detener el transcurso de la actividad económica de estas. Es así como en 2019, Bogotá tenía la mayor cantidad de sujetos en situación de pobreza monetaria extrema, lo que repercutió para que en 2020, con la emergencia sanitaria, se ubicara con un aporte de esta pobreza del 27,5 % siendo casi 800.000 personas las afectadas por la emergencia. Asimismo, cabe destacar que la ciudad que menos repercusiones tuvo con la emergencia sanitaria

fue Quibdó, pues, para 2019, esta ciudad contaba con una pobreza extrema de 26.040 personas, sin embargo, en 2020 su aumento en dicho índice fue del 0,2 %. Sin embargo, cabe resaltar que la diferencia de estos valores también depende no solo de las políticas públicas, sino de aspectos como la cantidad de ciudadanos que habitan en dichas ciudades (tabla 7).

Tabla 7. Líneas de pobreza monetaria extrema y pobreza monetaria (2020)

| Dominio | Línea de pobreza extrema | Línea de pobreza monetaria |
|-----------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| Total nacional | 145.004 | 331.688 |
| Cabeceras | 154.417 | 369.748 |
| Centros poblados y rural disperso | 112.394 | 199.828 |
| Armenia | 160.010 | 400.047 |
| Barranquilla | 152.410 | 338.666 |
| Bogotá | 178.607 | 455.030 |
| Bucaramanga | 184.632 | 452.611 |
| Cali | 152.415 | 365.962 |
| Cartagena | 147.600 | 360.187 |
| Cúcuta | 139.370 | 326.075 |
| Florencia | 143.033 | 365.716 |
| Ibagué | 146.345 | 384.428 |
| Manizales | 137.890 | 389.370 |
| Medellín | 149.342 | 417.731 |
| Montería | 145.948 | 333.700 |
| Neiva | 158.218 | 408.233 |
| Pasto | 162.079 | 397.444 |
| Pereira | 154.131 | 393.697 |
| Popayán | 178.426 | 427.908 |
| Quibdó | 171.685 | 407.182 |
| Resto Urbano | 140.522 | 302.673 |
| Riohacha | 137.658 | 288.753 |
| Rural | 112.394 | 199.828 |
| Santa Marta | 159.170 | 344.371 |
| Sincelejo | 130.185 | 316.856 |
| Tunja | 177.130 | 441.693 |
| Valledupar | 136.608 | 332.030 |
| Villavicencio | 168.289 | 373.046 |

Fuente: DANE (2020).

Es importante analizar la diferencia entre el aumento de la pobreza monetaria, definida según la metodología del Dane como:

la medición directa que evalúa los resultados de satisfacción (o no privación) que tiene un individuo respecto a características que se consideran vitales como salud, educación, empleo, entre otras [...] la medición indirecta evalúa la capacidad de adquisición de bienes y servicios que tienen los hogares (Dane, 2019, p. 10).

Por otra parte, la pobreza extrema en el país se mide como “el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes alimentarios” (Dane, 2019, p. 11).

Además de ello, es importante denotar que las grandes ciudades del país se encuentran de cierta manera en un equilibrio en las cifras de pobreza y pobreza extrema; sin embargo, variables como la cantidad de habitantes generan cuestionamientos ligados al impacto de cada sector. Por otro lado, es menester tener presente que la exclusión social en este sentido cumple el mismo comportamiento de la pobreza, por lo que las limitaciones son cada vez más notorias y se encuentran en crecimiento.

No obstante, tanto ciudades como departamentos cuentan con un común denominador, y es la afectación que trajo consigo la pandemia del COVID-19, la cual acrecentó el desempleo, la inseguridad económica, la falta de efectividad de las políticas estatales, la discriminación y la desigualdad, entre otras cosas, lo que produjo a su vez como efectos inmediatos la pérdida de empleos, una recesión en el desarrollo nacional, el cese de actividades económicas donde no era viable la implementación de protocolos de bioseguridad para su continuidad, la falta de cuerpos médicos eficientes que pudiesen estar preparados para una situación como esta, etc. Por ello, es necesario que se busquen soluciones que conlleven la recuperación acelerada de estos y se evite a toda costa el que cada momento sea aún más demarcada la exclusión social y la pobreza extrema dentro del país.

Seguridad, soberanía, pobreza extrema y exclusión social para la estabilidad política y social de Colombia

Frente al problema de la pobreza la ONU (2020) se ha pronunciado adicionando a concepto la relación de la pobreza con los derechos humanos, pues la pobreza va más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. Es un problema de derechos humanos. Es por esto que la pobreza extrema es un problema que apremia y es tan relevante el que se implementen políticas públicas que apunten a su erradicación, pues entre las distintas

manifestaciones de la pobreza figuran el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna y el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación o la salud (Agencia EFE, 2020).

Aunque cabe recalcar que ya la ONU (2017) se había referido a la pobreza extrema, señalando que era el mayor desafío al que se enfrenta el mundo y que se constituía en un requisito indispensable para el desarrollo sostenible abolirla, con un compromiso de lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones: económica, social y ambiental, lo que lo convierte en un aspecto de interés directo del Estado social de derecho en el que Colombia se formó.

Por consiguiente, esto genera que además de una afectación directa a las bases correctas con las que debería contar el Estado, las personas que viven en la extrema pobreza a menudo sean desatendidas o abandonadas por los políticos, los proveedores de servicios y los responsables de la formulación de políticas debido a su falta de voz política, capital social y financiero, así como por su exclusión social crónica (ONU, 2012). Esto los liga a discriminaciones y, de igual manera, a la vulnerabilidad en materia de protección de los derechos fundamentales de dichas personas.

Además, es relevante medir la pobreza para que de esta manera aprendamos qué estrategias de reducción de las desigualdades funcionan y cuáles no. A través de esto se logra un conocimiento pleno que conlleva el análisis de su evolución, pues la evaluación de la pobreza también resulta muy útil a los países en desarrollo a la hora de determinar la efectividad de los programas que emprenden y para guiar sus estrategias de desarrollo en un contexto económico rápidamente cambiante y en ocasiones volátil. Gracias a esto, se postula el tomar de guía a otros y el evitar caer en el mismo error con el fin de mitigar el impacto de este (ONU, 2012).

No obstante, las personas que viven en la extrema pobreza no pueden reducirse simplemente a una lista de grupos vulnerables, ya que la discriminación y la exclusión figuran entre las principales causas y consecuencias de la pobreza (ONU, 2012). Es por lo anterior que la pobreza extrema se encuentra ligada directamente al concepto de exclusión social, pues a medida que se va entablando dentro de dicho marco el nivel de consumo que está por debajo de lo que generalmente es considerado el mínimo decente y se da la pobreza (Spiker, s. f.). Por consiguiente, por factores culturales, de educación o de costumbre se tiende a crear un espacio de exclusión para dichas personas, por lo que es menester el tomar acciones que permitan su erradicación. Así, se trata de una perspectiva poco explorada en el contexto latinoamericano, a pesar de que contiene un potencial redistributivo y transformador de gran relevancia dadas las características sociopolíticas de la región.

Ahora bien, cabe enfatizar en lo respectivo a la exclusión social que es una variable dependiente, pues para nadie es un secreto que la solidaridad, que se despliega en la piedad ante el otro, en el reconocimiento del otro y en la universalidad para el otro, es la energía vital y el paradigma a partir del cual nuestra sociedad puede tomar conciencia de sí misma y buscar con urgencia soluciones. Esto conlleva que se denote el problema inherente con el que cuenta el país, pues, como se asegura, Colombia es considerado uno de los más desiguales de Latinoamérica, y en algunos casos ha sido el primero (Ochoa *et al.*, 2019). Lo anterior se respalda en la cifra de que el 1 % más rico de la población concentra el 20 % del ingreso (Cañete, 2018, p. 13), por lo que es viable que se afirme que la exclusión social afecta a individuos o grupos humanos, impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente o participar plenamente, según sus propias capacidades, en los procesos de desarrollo (Sauma, s. f.). Es por esto que sus derechos también se ven vulnerados, hasta el punto en que dichos sujetos tienden a acostumbrarse y convivir con la situación.

Basado en lo anterior, la definición brindada por European Foundation (1995) es pertinente al situar la exclusión social como todo proceso mediante el cual los individuos o grupos son total o parcialmente excluidos de una participación plena en la sociedad en la que viven. De esta manera se comienzan a correr riesgos, donde familias, que son la base de la sociedad, se encuentran damnificadas, por lo que tal proceso, opuesto al de “integración social”, da lugar a una privación múltiple, que se manifiesta en los planos económico, social y político (Pérez y Eizagirre, 2005). Esto genera riesgos a la estabilidad social y estatal, además de crear en las personas desconfianza frente a la implementación de políticas públicas que salvaguarden los aspectos mencionados.

En otras palabras, comprendiendo los dos conceptos anteriores se pueden inferir que a la hora de denotar los riesgos de que estos estén presentes en el país se comienza a ver que las personas que viven en la pobreza sufren a menudo desventajas y discriminación basadas en la raza, el sexo, la edad, la etnia, la religión, el idioma y otras. Por ello son los grupos minoritarios los más afectados frente a dicha situación. Las mujeres suelen tropezar con mayores dificultades para obtener acceso a ingresos, bienes y servicios, y son particularmente vulnerables a la extrema pobreza; al igual que otros grupos, tales como los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad, los migrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, las minorías, las personas que viven con el VIH/SIDA y los pueblos indígenas (ONU, 2012).

Es por ello que el Estado debe comenzar a crear políticas públicas que mermen o hagan más armoniosa dicha situación, pues la discriminación contra las personas que viven en la pobreza está generalizada y es ampliamente tolerada, lo que produce a su vez que de esta situación se piensen que es propiciada y

perpetuada por acciones y omisiones de los Estados y otros agentes económicos, generando así la falta de empatía y seguridad de los ciudadanos para con el Estado (ONU, 2012).

De esta forma, no solo en la pobreza se denotan dichos inconvenientes, sino que, asimismo, respecto a la exclusión social se evidencian dificultades lamentablemente comunes en el Estado colombiano. Como afirma Clavijo (2012):

desigualdad de ingresos, en el empobrecimiento del capital humano se refiere a los problemas en los servicios de salud y educación, en la construcción de capital social se evidencia la falta de transparencia en los mecanismos de participación y control de los ciudadanos que conduce a la quiebra de la confianza en las instituciones democráticas, también enuncia la violación de los derechos humanos y civiles en algunas zonas apartadas de la geografía nacional y, en general, expone un panorama que se aleja de lo establecido en la Constitución Nacional respecto a Colombia como un Estado social de derecho (p. 24).

De igual importancia, respecto a la exclusión social, en el país se identifica una marcada ausencia de políticas públicas que permitan intervenir, mejorar y transformar paulatinamente esa problemática, lo que genera que los problemas existentes dentro del país se perciban de forma más notoria, siendo en muchos casos noticia a nivel mundial por aspectos como el conflicto armado, la acumulación de tierras, el escaso ingreso que perciben los campesinos y la brecha salarial entre mujeres y hombres. Pero, esencialmente, esto se debe a la falta de voluntad política para generar acciones que se conviertan en políticas. Esto, en muchos casos, a las personas no les preocupa pero a nivel estatal sí, ya que causan daño a la imagen del país ante la comunidad internacional, quienes de manera macro son quienes apoyan el correcto funcionamiento del Estado (Ochoa *et al.*, 2019).

Asimismo, con ya lo mencionado, es claro que los riesgos que se corren frente al pueblo son causados por la situación en la que se encuentra el país en relación con las:

oportunidades de formación, la subordinación de lo público ante los intereses privados, la débil y fragmentada presencia del Estado en el territorio, los frágiles procesos de convivencia ciudadana donde se cuelan los imaginarios de la ilegalidad, la tendencia hacia la desactivación productiva, puesto que la sostenibilidad de las empresas en el país es un desafío (Ochoa, 2019, p. 19).

Esto, configurándose con lo anterior una clara demostración de la falta de funcionamiento correcto del Estado social de derecho, salvaguardado por la Constitución Política.

En conclusión, los riesgos que representa la pobreza extrema y la exclusión social son amplios, por lo que afectan la estabilidad política bajo el entendido de que las personas desconfían y tienden a distorsionar la imagen ideal que debería

tener el Estado. Lo anterior repercute en que se evidencie ante la comunidad internacional cierta desestabilidad que con el paso del tiempo puede traer afectaciones para el país. Por otro lado, a nivel social esto puede generar mayores índices de desigualdad, junto con todas las desventajas expuestas anteriormente, conllevando así una crisis que se denota en todo. Por tanto, como solución frente a ello algunos autores postulan ideas como el aumento de ingreso para los ciudadanos, el evitar el analfabetismo en la población, la creación de políticas públicas efectivas que intervengan desde la educación de los futuros ciudadanos en ejercicio, el aprender estrategias de reducción de dichos aspectos que hubiesen sido utilizadas en otros países y que hayan alcanzado sus objetivos con éxito, entre otros, lo que ayude a su vez a la erradicación de los problemas objeto de este escrito.

Las políticas sociales y sus resultados para reducir los niveles de pobreza y exclusión social en Colombia

Colombia cuenta con una organización normativa donde se encuentra la definición del tipo de Estado en el que se encuentra, como se consagra dentro de su Constitución Política en su artículo 1.º:

Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución Política, 1991).

De esta manera, el país, a través de sus tres ramas de poder, promueve y salvaguarda las bases expuestas anteriormente, creando políticas públicas que permitan el aprovechamiento del producto interno bruto del país, la buena convivencia y el crecimiento económico, entre otras cosas. Es por esto que se evidencian dentro del plano las políticas públicas de carácter reglamentario, distributivo, redistributivo y constituyente, todo con el fin de alcanzar ese desarrollo necesario para la nación.

Tras la firma del Acuerdo de Paz de 2016, resultaron como compromisos del Estado y la exguerrilla de las FARC el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones, dando prioridad al área rural, al reconocer que existe una brecha inmensa en Colombia entre el campo y la ciudad.

Según la planificación para la implementación de los acuerdos de La Habana, una vez superada la fase veredal o comunitaria (puntos 1 y 2), se dará espacio a las fases municipales y subregionales que pretenden llegar a la construcción de

16 planes de acción para la transformación regional (PATR) a 10 años, que constituyen la materialización de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) que son instrumentos de gestión pública para la planificación del territorio:

Los PDET son un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria y con mayor celeridad los planes sectoriales y programas de la Reforma Rural Integral (RRI) que establece el Acuerdo Final en su punto 1, en articulación con los planes territoriales, en 16 subregiones del país que agrupan 170 municipios y 11.000 veredas (priorizadas por grado de afectación del conflicto armado, presencia de cultivos ilícitos y otras economías ilegales, pobreza y debilidad institucional), y así asegurar su transformación integral (Transformemos Paz, s. f., prf. 1).

Con acciones como esta se convierte en un interés del gobierno identificar los problemas que apremian en los territorios, pues a través de dichas políticas públicas se busca la erradicación o la mitigación de los efectos de la pobreza extrema y la exclusión social que atraviesan miles de colombianos a diario.

Estas problemáticas, en conjunto, son de las que en mayor medida se perciben, y no solo por la misma sociedad colombiana, sino, además, por actores del ámbito internacional, quienes en varias ocasiones han hecho un llamado a la atención de dichas situaciones. Un claro ejemplo de esto es la creación del Banco Mundial, donde los objetivos de este son poner fin a la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida.

Es por esto que a través de recomendaciones hacen llamados guiados a los países con el fin de que se logre la gestión de estos temas, que en muchas ocasiones no son de relevancia para las naciones, ellos por medio de estudios, han llegado a asegurar que: “muy a menudo se produce una gran brecha entre las políticas formuladas y los logros en la práctica; lo mismo se replica entre lo que debidamente esperan los ciudadanos y lo que experimentan a diario” (Banco Mundial, s. f., prf. 3).

Gracias a lo anterior, dentro de las recomendaciones brindadas al Estado se encuentra lo relacionado directamente con dos frentes para alcanzar un mismo enfoque, es decir, solicita responder eficazmente a la crisis urgente a corto plazo y continuar centrando la atención en los problemas de base para el desarrollo, como los conflictos y el cambio climático (Banco Mundial, s. f.).

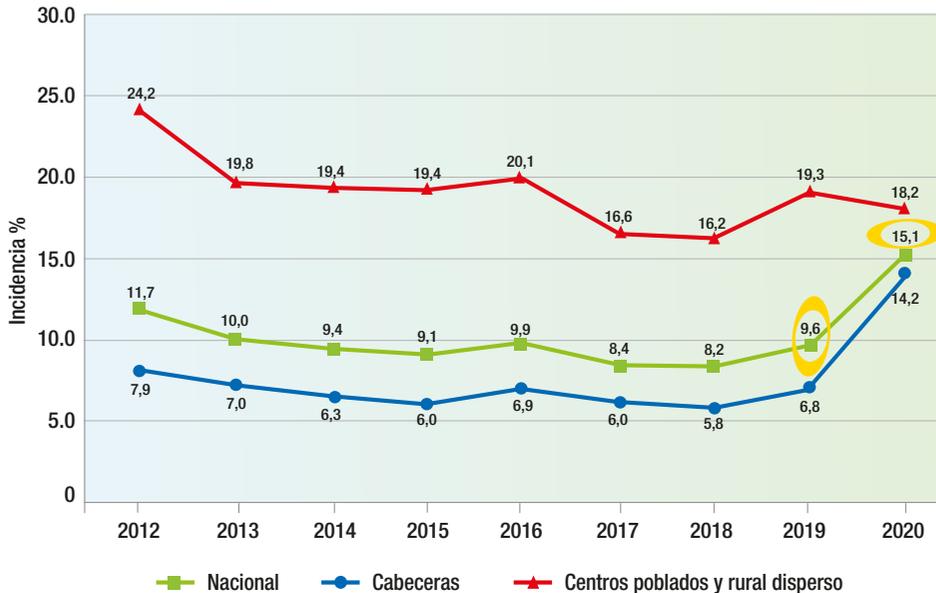
Sin embargo, esto debe de ir acompañado de políticas públicas que permitan la garantía y el alcance pensado por el Banco Mundial, por lo que políticas viables para esto podrían ser: cerrar la brecha entre las aspiraciones y los logros en materia de políticas con el fin de alcanzar una mayor efectividad en lo instaurado; ampliar el aprendizaje y mejorar los datos para que de dicha forma el gobierno

cuenta con un conocimiento pleno de lo que está sucediendo dentro de su nación y que a la vez puedan tomar las acciones pertinentes; invertir en la preparación y prevención con el propósito de evitar futuros inconvenientes en relación con el objeto del problema; y por último, ampliar la cooperación y coordinación para que de manera coordinada entre las ramas del poder se alcancen los propósitos planteados para el buen funcionamiento y desarrollo del país (Banco Mundial, s. f.).

Ahora bien, frente a las recomendaciones dadas por el Banco Mundial y el conocimiento de causa con el que cuenta el gobierno de su situación actual, se han creado políticas estatales dirigidas a atacar los dos problemas mencionados, la pobreza extrema y la exclusión social. Vale recalcar que estos se encuentran interrelacionados, lo que repercute en que las guías planteadas por el ente correspondiente ayuden a la erradicación o mitigación del impacto de estas.

De esta manera, hoy el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” se convierte en la mejor estrategia para acelerar la reducción de la pobreza y sacar a 2,9 millones de personas de la pobreza monetaria y a 1,5 millones de personas de la pobreza extrema (Departamento Nacional de Planeación, 10 de mayo de 2019), como aseguró Alejandra Botero, directora del Departamento Nacional de Planeación (PND). Es una luz para aquellas personas que pasan por estas situaciones tan apremiantes, donde los sujetos no pueden surgir repercutiendo en la falta de cumplimiento de su proyecto de vida y el de sus familias (gráfica 8).

Gráfica 8. Incidencia de la pobreza monetaria extrema (2012-2020)



Fuente: DANE (2020).

Es por esto que el gobierno, al planear la estrategia para ayudar a las personas en este sentido, esboza que la estrategia es aumentar el acceso a bienes públicos de muchas comunidades y acabar con la pobreza extrema (Departamento Nacional de Planeación, 2019), lo que genera que existan más personas propietarias teniendo segura una finca raíz para su sostenimiento vital.

Por lo anterior, si bien el carácter económico es clave para el aspecto de la pobreza, en cuanto a la exclusión, en muchos casos la salud es el inconveniente, por lo que el Estado ha tomado como medida que a partir de 2020 “implementaremos el nuevo Sisbén para llegar a quien lo necesita y rediseñaremos los principales programas para la reducción de la pobreza” (Departamento Nacional de Planeación, 10 de mayo de 2019), como aseguró la directora Botero.

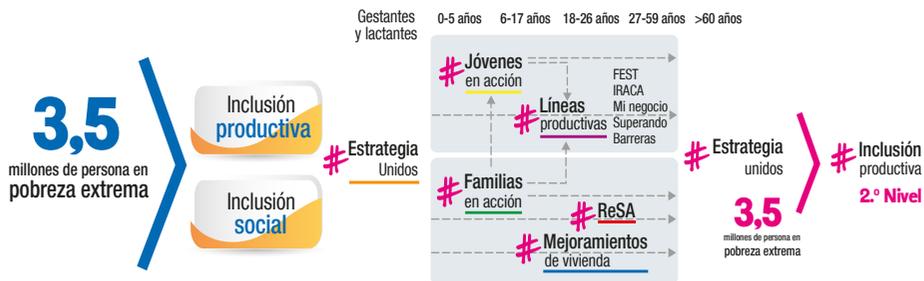
Ya con esas ideas planteadas se anexan políticas de acción donde se integran diversos factores que ayudan al objetivo en común. Con esto, por ejemplo, se refiere a la creación de la Mesa de Equidad para coordinar el diseño y la implementación de acciones de reducción de pobreza y desigualdad, lo que ayudaría a que existiera una comunicación más directa con las necesidades de las personas que atraviesan por este momento. Además, está la implementación del Sisbén IV en 2020 como criterio de focalización de programas sociales y rediseño del programa Más Familias en Acción. Esto, con la idea de que el Estado pueda ser un apoyo para las familias que no tienen los recursos necesarios para su correcto sostenimiento y lograr un mayor alcance para su protección en ámbitos de salud. Por otro lado se encuentra el rediseño de la Red Unidos para fortalecer las estrategias de superación de la pobreza extrema, donde las personas cuentan con la posibilidad de ejercer su derecho a la participación en el ámbito social de forma más eficaz (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Además, el Estado ha adoptado otras medidas como el rediseño y ampliación de cobertura del programa Jóvenes en Acción para lograr que desde la juventud se perciban mayores posibilidades de futuro. Así se permiten más emprendimientos de base por medio de su encadenamiento con el sector productivo, y se brindan acceso a activos productivos, desarrollando capacidades productivas y generando alianzas comerciales para cerca de 83.000 emprendimientos inclusivos y 1.600 emprendimientos de economía solidaria (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Sin embargo, no solo es tenido en cuenta este aspecto, sino que también, con base en las estadísticas y la detección del sector de la población vulnerable, se toman políticas especializadas para su ayuda. Por ello se dio un refuerzo y priorización de la reducción de la pobreza para Chocó, La Guajira, San Andrés y Buenaventura. Con esto, recíprocamente, se percibió la generación de herramientas técnicas que faciliten la implementación de soluciones alternativas de

agua potable, manejo de aguas residuales y residuos sólidos en las zonas rurales. Además, los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) alcanzan una protección no solo en el ámbito de salubridad pública, sino también en el ambiental, el cual interviene lógicamente en el diario de las personas, para alcanzar una mejora de las condiciones de habitabilidad de la población rural, a partir de la entrega de 40.000 subsidios de mejoramiento, 10.000 titulaciones y 41.400 viviendas nuevas (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Gráfica 9. Ruta de superación de la pobreza



Fuente: Prosperidad Social (2020).

En relación con el sector socio económico, el gobierno tiene el ideal de fomentar la inserción productiva y comercial de 74.021 pequeños productores agropecuarios (étnicos y no étnicos) en cadenas de valor agroalimentarias y agroindustriales mediante la ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural (PIDAR), para que con esto se cumplan los parámetros enmarcados a nivel normativo para el apoyo al empresario desde el campo (gráfica 9). De esta forma, se necesita un incremento en la generación de ingresos de los productores agropecuarios a partir del acceso a extensión agropecuaria a 550.000 productores y así obtener el fortalecimiento de las capacidades productivas de la población rural en pobreza extrema para 50.000 familias (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Ahora bien, si bien fue puesto dentro del Plan de Desarrollo lo anteriormente señalado, actualmente el gobierno propuso tres programas que ha venido implementando con el fin de apoyar la erradicación y mitigación de la pobreza extrema y la exclusión social. Es con ello que nace el programa de "Pobreza Multidimensional", que busca que el 50 % de los recursos utilizados dentro del Plan Plurianual de Inversiones sea enfocado en el Pacto por la Equidad para alcanzar el ideal de reducción de 2,5 millones de personas que se encuentran en pobreza multidimensional.

Por otro lado, está el plan de "La pobreza por ingresos", y con esta estrategia se busca "No dejar a nadie atrás", con el fin de sacar a varias personas de la

pobreza extrema y la pobreza monetaria (Departamento Nacional de Planeación, s. f.).

A pesar de lo mencionado, si bien es el ideal con el que el gobierno se respalda y lleva a cabo sus políticas públicas, en materia de eficacia hay una relación muy baja, hasta el punto en que algunos ciudadanos afirman que la falta de coherencia de las políticas a nivel nacional e internacional socava y contradice en muchos casos el compromiso de combatir la pobreza (ONU, 2012).

Ahora bien, a pesar de su corta implementación, en algunos casos, por aspectos como la corrupción o la falta de empatía para con el otro, esto repercute en que los ciudadanos tienden a verse aún más perjudicados. Es por ello que la pobreza extrema y la exclusión social se encuentren en aumento, pues cuando:

los Estados deben crear un entorno propicio que facilite y promueva la capacidad de las personas, las organizaciones de base comunitaria, los movimientos sociales y otras organizaciones no gubernamentales de combatir la pobreza y empoderar a las personas afectadas por ella para que reivindiquen sus derechos (ONU, 2012, p. 14).

Con lo anterior, se demuestra una clara brecha entre los ideales y la realidad de su aplicación, pues con la contingencia se ha tendido a tornar más difícil el alcanzar dichos propósitos, y en algunos casos, se percibe el desglose de otras dificultades causadas por la pobreza extrema y la exclusión social.

Conclusiones

La pobreza y la exclusión social son dos situaciones que afronta el mundo de manera creciente, ya que son fenómenos asociados en la historia a causas tales como las guerras, la violencia y la influencia económica de los grandes grupos financieros y la banca, entre otras problemáticas. En el caso de Colombia, las condiciones mencionadas se han agudizado a lo largo del territorio por la monopolización de las actividades económicas asociadas con fenómenos de la insurgencia y la criminalidad, así como otras actividades al margen de la legitimidad estatal.

Por consiguiente, la aplicación de políticas públicas inspiradas en los estándares internacionales para el desarrollo, que incluyen medidas para la erradicación de la pobreza extrema y la exclusión social, no fueron una respuesta suficiente para alcanzar el crecimiento y expansión económica del país durante las últimas décadas del siglo XX, ni tampoco han sido modelos adecuados para soportar los impactos y dar salida a las crisis económicas derivadas de situación actual de la pandemia del covid-19.

Debido a lo anterior, los altibajos que ha sufrido la economía nacional durante los últimos 40 años se terminan por expresar con la recesión financiera actual,

siendo en esta situación las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema y exclusión social las más afectadas. Lo anterior, no solo desde la dimensión monetaria sino que también involucra esta situación sus proyectos de vida, su estabilidad emocional y, en general, una afectación a las garantías constitucionales por cuanto se afecta su condición de libertad, en el sentido que enuncia Amartya Sen (2000).

En el contexto nacional actual, en el que se encuentran grandes desafíos para la superación de la pobreza y entre las que se pueden mencionar a las situaciones asociadas a la superación del conflicto armado, la contención del crecimiento de la criminalidad desde la participación de estructuras organizadas, así como las consecuencias derivadas de la pandemia del COVID-19, los planes y acciones para superar las brechas de desigualdad y condiciones extremas de pobreza deben partir del diagnóstico y conocimiento profundo de dichas situaciones.

Una de las formas de asegurar la inclusión social es garantizando la participación de la sociedad en el planteamiento y ejecución de las políticas en pro de erradicar la pobreza y la exclusión social, así como contar con información real de cada una de las regiones del país y sus problemáticas particulares. Para estos efectos, nuevos modelos de participación política empiezan a ser reconocidos en el mundo entero por involucrar a la ciudadanía en cuestiones como la toma de decisiones y los procesos de veeduría, de manera que las decisiones y planes de política tengan objetivos más adaptados a las demandas sociales así como procesos de implementación exitosos.

Referencias

- Agencia EFE. (2020). La COVID-19 puede llevar a millones de personas a la pobreza extrema para 2030, según la ONU. Recuperado de: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/la-covid-19-puede-llevar-a-millones-de-personas-pobreza-extrema-para-2030-segun-onu/20000013-4410644>.
- Ayala, J. (2014). Aspiraciones económicas, conflictos y trampas de pobreza en Colombia. *Documento de Trabajo sobre Economía Regional*, (212).
- Banco de la República. (s. f.). *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX: Aspectos globales*. Recuperado de: <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra134.pdf>.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2008). *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. (1990). Panorama general. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview#3>.
- Banco Mundial. (s. f.). LAC Equity Lab: Desigualdad. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/income-inequality>.
- Barrera, M., Sánchez, A., Ruíz, J., y Ruiz, N. (2019). Desigualdad y pobreza extrema en mujeres indígenas mayas en Quintana Roo, México. *Revista de Ciencias Sociales*, 163, 45-68. Recuperado de: <https://revistacienciasociales.ucr.ac.cr/html/03-BARRERA/03-BARRERA.html>
- Bejarano, J. A. (1989). *Misión de estudios del sector agropecuario: Agricultura y políticas macroeconómicas*. Disponible en: <http://bibliotecadigital.agronet.gov.co/bitstream/11348/3771/1/070.pdf>.
- Bel, C. (2002). Exclusión social: origen y características. Recuperado de: https://enxarxats.intersindical.org/nee/CE_exclusio.pdf.
- Cabral, G. V. (2008). La pobreza en América Latina y en Colombia con base en revisión bibliográfica y de los estudios más recientes sobre la pobreza en la región. *Económicas CUC*, 29(1), 163-176.
- Cañete, R. (2018). Informe sobre desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina. Recuperado de: https://www-cdn.oxfam.org/s3fspublic/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf.
- Casassas, D. (2005). Sociologías de la elección y nociones de libertad: La renta básica como proyecto republicano para sociedades de mercado. *Isegoría*, (33), 235-248.

- CEPAL. (2019). *Panorama social de América Latina 2019*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>.
- Cerón, A., y Hoyos, C. (2020). Seguridad humana, reflexiones desde los paradigmas interpretativos. En Y. Rico *et al.*, *Enfoques y gestión en seguridad integral*. Bogotá: Fuerza Aérea Colombiana.
- Clavijo, D. (2012). Factores que definen la exclusión social en Colombia. *Revista Academia & Derecho*, (3), 37-51
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval]. (s. f.). Medición de la pobreza. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>.
- Constitución Política de Colombia (1991). Bogotá: Panamericana.
- Departamento Administrativo Nacional del Estadística [Dane]. (2009). Gran Encuesta de Hogares 2008-2009. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bo_inactividad_nov08_ene09.pdf.
- Departamento Administrativo Nacional del Estadística [Dane]. (2019). Boletín Técnico: Pobreza Monetaria en Colombia. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>.
- Departamento Administrativo Nacional del Estadística [Dane]. (2020). Gran Encuesta Integrada de Hogares 2012-2020. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/Estadisticas-Nacionales/Gran-Encuesta-Integrada-de-Hogares-GEIH/mcpt-3dws>.
- Departamento Administrativo Nacional del Estadística [Dane]. (s. f.). Conceptos Básicos. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf.
- Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Plan Nacional de Desarrollo Comunitario: Desarrollo para todos. Balance de Resultados 2009*. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_Resultados_PND_2009.pdf.
- Departamento Nacional de Planeación. (10 de mayo de 2019). Con el Plan Nacional de Desarrollo se inicia una cruzada contra la pobreza. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo-comienza-cruzada-contra-la-pobreza.aspx>.

- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Pobreza monetaria y pobreza multidimensional*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Documento%20de%20An%C3%A1lisis%20de%20las%20Cifras%20de%20Pobreza%202018.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación (2020). *Pobreza monetaria en Colombia. Resultados 2019*. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Presentacion-pobreza-monetaria_2019.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (s. f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible. 1. Fin de la pobreza. Recuperado de: <https://www.ods.gov.co/es/objetivos/fin-de-la-pobreza>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions [European Foundation]. (1995). *Public Welfare Services and Social Exclusion: The Development of Consumer Oriented Initiatives in the European Union*. Dublín: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
- Forbes. (29 de abril 2020). En 2020, la pobreza en Colombia llegó al 42,5 % de la población: Dane. Recuperado de: <https://forbes.co/2021/04/29/economia-y-finanzas/en-2020-la-pobreza-en-colombia-llego-al-425-de-la-poblacion-dane/#:~:text=En%20un%20escenario%20donde%20el,46%2C1%25%20en%202021>.
- Forbes. (14 de octubre de 2020). Las ciudades donde más personas viven en pobreza en Colombia. Recuperado de: <https://forbes.co/2020/10/14/economia-y-finanzas/las-ciudades-donde-mas-personas-viven-en-pobreza-en-colombia/>.
- Martínez Hincapié, H. (2017). Los retos y (algunos) asuntos pendientes de una “democracia neoliberal”. *Revista Indisciplinas*, 3(6), 81-98. Recuperado de: <https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/indisciplinas/article/view/681>.
- Martínez Rangel, R., y Reyes Garmendia, E. S. (2012). El Consenso de Washington: La instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, (37), 35-64. Recuperado el 8 de octubre de 2021 de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422012000100003&lng=es&tlng=es.
- Ochoa, W., Duran, A., y Niño, J. (2019). *La exclusión social en Colombia, una problemática sin políticas públicas efectivas*. Recuperado de: <https://>

repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/19058/Trabajo%20de%20Grado.pdf?sequence=2&isAL.

- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2010). *Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina*. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/indicadores_de_pobreza_y_pobreza_extrema_utilizadas_para_el_monitoreo_de_los_odm_en_america_latina.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2012). *Los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*. Recuperado de: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2017). *Actividades del segundo decenio de las Naciones Unidas*. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/RES/72/233>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2020). *Paz, dignidad e igualdad en un planeta sano*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/global-issues/ending-poverty>.
- Pérez, K., y Eizagirre, M. (2005). Exclusión social. Recuperado de: <https://www.dicc.hegoa.ehu.eus/listar/mostrar/96>.
- Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas [PNUD]. (1990) Desarrollo sin pobreza. II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe. Disponible en: http://www.julioboltvinik.org/wp-content/uploads/LIBROS/libro_desarrollo_sin_pobreza_portada_completo.pdf.
- Prosperidad Social. (2020). *Manual de oferta institucional*. Recuperado de: <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2020/SubDirPobreza/Articulacion-de-la-Oferta-Social/Cartilla-Oferta-DPS-2020-v1.pdf>.
- Ramírez, C. E., y Bravo, R. (2002). Pobreza en Colombia: Tipos de medición y evolución de políticas entre los años 1950 y 2000. *Estudios Gerenciales*, 18(85), 81-107. Recuperado de: https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/96/html#:~:text=La%20pobreza%20rural%20en%20Colombia,proporcionalmente%20comparada%20con%20la%20urbana.
- Rizo, A. (2006). ¿A qué llamamos exclusión social? *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 5(15). Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/305/30517306018.pdf>.
- Samper, M. (1969). *La miseria en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional.

Sauma, P. (s. f.). Marco conceptual: Pobreza, desigualdad, vulnerabilidad y protección social. Recuperado de: https://www.un.org/en/development/desa/policy/capacity/projects_socpro/pdfs/sauma_conceptual_framework.pdf.

Semana (21 de diciembre de 2020). Chocó y La Guajira son los departamentos más pobres de Colombia. Recuperado de: <https://www.semana.com/economia/articulo/cuales-son-las-regiones-mas-pobres-de-colombia/310353/>.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.

Spicker, P. (s. f.). *Definiciones de pobreza: Doce grupos de significados*. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D9376.dir/06spicker.pdf>.

Transformemos Paz. (s. f.). *Gobierno de Colombia*. Disponible en: https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/.

El desafío de los desastres naturales y de origen humano en Colombia

Adolfo Enrique Hernández Ruiz* y Ricardo Heriberto Roque Salcedo**

Introducción

Dentro de los estudios de seguridad y defensa, la noción o concepto de *seguridad* ha sufrido múltiples transformaciones motivadas, entre otras razones, por las dinámicas de la globalización, el crecimiento demográfico acelerado y la búsqueda del desarrollo económico en cada nación. La conceptualización clásica se centraba, por un lado, en la defensa frente a amenazas externas (seguridad nacional) y, por otro, en la reducción de los peligros para los ciudadanos dentro de cada Estado (seguridad interna). De forma complementaria, en las últimas décadas, la seguridad se ha entendido bajo una perspectiva multidimensional en la que, además de las amenazas militares, se busca analizar factores económicos, medioambientales, culturales y políticos.

De este modo, la noción de seguridad multidimensional obliga a realizar análisis específicos ante amenazas disímiles, generando así la necesidad promover la evolución de las doctrinas de seguridad dentro de cada Estado. Bajo esta

* Brigadier general de Infantería de Marina de la Armada de Colombia. Actualmente es el subdirector de la Escuela Superior de Guerra Rafael Reyes Prieto. Magíster en Gestión de Organizaciones Universidad Militar Nueva Granada y en Ciencias de la Seguridad y Defensa Interamericana del Colegio Interamericano de Defensa en Washington D. C. Correo electrónico: adolfo.hernandez@armada.mil.co.

** Brigadier general del Ejército Nacional de Colombia. Magíster en Relaciones y Negocios Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada, ingeniero civil y especialista integral de Obras de la Escuela de Ingenieros Militares, y profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova. Correo electrónico: roquer@esdegue.edu.co.

descripción, las Fuerzas Militares tienen la posibilidad de adoptar nuevos roles dentro del Estado para enfrentar las amenazas que en la actualidad evolucionan constantemente.

Imagen 1. Buque ARC Caribe de la Armada de Colombia para la asistencia humanitaria y respuesta a desastres, en apoyo a la reconstrucción de San Andrés y Providencia



Fuente: Archivo de la Armada Nacional de Colombia.

En ese orden de ideas, bajo la concepción de la seguridad multidimensional, el presente documento se orienta a analizar las amenazas y los riesgos sobre la seguridad humana, particularmente los que atañen a los desastres naturales y la relación cada vez más directa que guardan estos con la intervención del hombre (imagen 1). En este sentido, la seguridad es analizada frente al surgimiento de nuevas amenazas como el cambio climático, el crecimiento demográfico y las particularidades geográficas y geológicas de Colombia.

En este caso, el análisis de la seguridad multidimensional toma en consideración la gestión, prevención del riesgo y atención de desastres, puesto que estas categorías permiten enfrentar las amenazas que provienen de la contingencia climática y los desastres naturales. Es menester destacar la importancia de estudiar y fortalecer la gestión del riesgo en Colombia puesto que este proceso contribuye a reducir costos en términos económicos, temporales y en especial de vidas a lo largo y ancho del territorio nacional.

La gestión y prevención del riesgo de desastres naturales es un pilar fundamental en la planeación territorial y gubernamental en Colombia debido a sus singularidades geográficas y geológicas. En este sentido, el país ha acopiado dentro de su accionar en el manejo de desastres naturales diferentes marcos internacionales que complementan la legislación nacional sobre el quehacer en dichas situaciones —tal es el caso del Marco Sendai para la reducción del riesgo de desastres y del Marco de Acción de Hyogo, ambos creados por la ONU—. Estos marcos son novedosos en la medida en que sus lineamientos de acción están basados en el principio de la prevención del riesgo, en el fortalecimiento de las infraestructuras para hacer frente a problemas climáticos y en el estudio y puesta en práctica de las investigaciones geológicas y geográficas en el país (imagen 2).

Imagen 2. Puesto de mando del Ejército Nacional en Providencia presidido por el presidente de la República, el 15 de noviembre de 2020



Fuente: Archivo Comando de Ingenieros del Ejército Nacional.

Siguiendo estos preceptos, este texto se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, se expone en términos normativos la forma en que se maneja en Colombia la gestión del riesgo de desastres a partir de las experiencias en el territorio y la evaluación de lo que aún falta por implementar desde el ámbito empírico, tanto en los aspectos que no pertenecen al ámbito de control humano, como en aquellos en los que es posible intervenir. En segundo lugar, se busca ejemplificar

el comportamiento del territorio a partir de sucesos climáticos y amenazas naturales que tuvieron lugar en el país en el periodo comprendido entre los años 2010 y 2020, dando a su vez un marco de referencia para entender las consecuencias en términos humanos de estos.

De igual forma, el texto pretende dar una visión integral de la categoría de seguridad humana dentro de la cual cabe no solo el concepto clásico de amenaza a la seguridad, sino también las consecuencias dejadas por los desastres naturales, resaltando la importancia de proceder a través de acciones preventivas en el plano de la educación, la comunicación y la política, teniendo como prioridad las comunidades más vulnerables.

Finalmente, se expone el rol del hombre dentro del acontecimiento de los desastres naturales en tiempos recientes y la forma como el riesgo se puede ver aumentado o disminuido según las decisiones adoptadas por seres humanos en contextos específicos. De este modo, se pretende alertar sobre la importancia de las acciones y decisiones del ser humano para la prevención y reducción del riesgo ante desastres naturales en Colombia.

Marco teórico

La definición de un marco de seguridad multidimensional ha tomado una gran relevancia en América Latina, especialmente desde que su campo de estudio dejó de ser exclusivo para los estamentos gubernamentales, y se convirtió en un debate de interés público. La globalización de diferentes fenómenos concernientes a temas de seguridad ha abierto el espectro dentro del cual se deben mover las estrategias para “la construcción de respuestas teóricas y metodológicas para su aplicación práctica en las políticas exteriores o en las internas y públicas de cada Estado” (Rivera, 2008, p. 13).

En términos generales, la idea de seguridad multidimensional busca incluir tanto las amenazas tradicionales como nuevas, bajo un marco de cooperación con organismos supranacionales y con otros Estados, promoviendo así la integración y la promoción de estrategias de seguridad regional. Es así como pasa a incluirse la gestión y la prevención de riesgos de desastres, ya sea causados por el hombre o no, dentro del marco de referencia de la seguridad multidimensional.

Ahora bien, esta conceptualización de seguridad multidimensional implica dos categorías que deben ser expuestas con claridad si lo que se pretende es hacer una descripción rigurosa; particularmente se hace referencia a los términos de riesgo y *amenaza*.

El término *riesgo* puede significar varias cosas, dependiendo de su aplicación. Cualitativamente, el riesgo es la posibilidad de un suceso o situación desafortunada,

o la incertidumbre de las consecuencias posibles con respecto a una actividad hecha. Cuantitativamente, significa la combinación de probabilidad y la magnitud o severidad de las consecuencias; o la combinación de la probabilidad de ocurrencia de un peligro y la vulnerabilidad métrica dada la ocurrencia del peligro (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2020).

Fórmula del riesgo:

$$\text{Riesgo} = \text{probabilidad} \times \text{consecuencia}$$

La *consecuencia* es un resultado no deseado y la *probabilidad* es qué tan probable es que ese resultado ocurra.

$$\text{Riesgo} = \text{amenaza} \times \text{vulnerabilidad} \times \text{consecuencia}$$

La consecuencia es un resultado no deseado, la amenaza es la probabilidad de que ese evento ocurra y la *vulnerabilidad* es la probabilidad condicional de que, si el evento ocurre, resulte en una consecuencia. En cualquier situación incierta, hay posibilidad de que ocurra más de una consecuencia.

Los riesgos y amenazas que atentan contra la supervivencia de los Estados que son concebidas como clásicas “se han sofisticado o se han intensificado convirtiéndose en riesgos y amenazas potencialmente mucho más destructivos que los de antaño” (Fernández-Sánchez, 2016, p. 212). Un gran ejemplo de ello son los desastres naturales o industriales, pues antes sus efectos estaban limitados y los potenciadores eran menores. Con el paso del tiempo, los desastres naturales se han convertido en un fenómeno muy común que ha ido incrementando su incidencia, tanto así que han logrado ocupar un espacio importante en la agenda de seguridad internacional y de los Estados, precisamente por sus repercusiones y afectaciones al orden doméstico de estos:

las catástrofes medioambientales o industriales pueden asociarse a la pobreza, a la miseria, pero también a los usos irracionales de los recursos naturales, a la alta tecnología, a la utilización de métodos terroristas contra objetivos civiles que contienen fuerzas peligrosas o nocivas para la salud del ser humano (Fernández-Sánchez, 2016, p. 212).

En este contexto, la comunidad internacional se ha ocupado de promover una comprensión más amplia de la seguridad (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2012), que recibe aportes tanto de los propios gobiernos como del sector académico, organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil en general.

Con este escenario nace el enfoque de seguridad humana que busca reorientar la atención tanto de los Estados como de la comunidad internacional en su conjunto “hacia la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de

las personas como base para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humano” (ONU, 2012, p. 3). Esta nueva visión de la seguridad se origina en 1993 con el informe sobre desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el pleno objetivo de cambiar el concepto de seguridad que se basaba exclusivamente en la seguridad nacional, hacia un énfasis mucho mayor en la seguridad de la gente. En este sentido, los conceptos de seguridad global y de desarrollo humano se juntan para brindar un enfoque que se abriera a entender que las megatendencias y los actores supranacionales “no respetan la soberanía ni las fronteras nacionales, por lo que trascienden las especificidades de cada país” (Moloeznik, 2002, p. 46).

Claramente, la seguridad nacional continúa siendo la preocupación central de los Estados y un elemento indispensable para la paz y la estabilidad, pero:

la complejidad y la interrelación de las antiguas y las nuevas amenazas —desde la pobreza crónica y persistente hasta los conflictos violentos, el cambio climático, la trata de personas, las pandemias y las crisis económicas y financieras— revelan nuestra vulnerabilidad común frente a un creciente riesgo de amenazas de amplia difusión e intersectoriales (ONU, 2012, p. 3).

Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres (2015-2030)

El Marco Sendai, aprobado en 2015 por las Naciones Unidas, pretende dar a los países un marco conciso para la reducción del riesgo de desastres, encaminado a precisar acciones concretas, definir las modalidades de cooperación basadas en compromisos y determinar las características del examen periódico de la aplicación de un marco para la reducción del riesgo de desastres (ONU, 2015a).

Entre los cambios que se contemplaron en este marco, los más importantes son el énfasis puesto en la gestión del riesgo de desastres en lugar de en la gestión de desastres, la definición de siete objetivos mundiales, la reducción del riesgo de desastres como resultado esperado, un objetivo centrado en evitar que se produzcan nuevos riesgos, la reducción del riesgo existente y el refuerzo de la resiliencia, así como un conjunto de principios rectores, incluida la responsabilidad primordial de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres, y la participación de toda la sociedad y todas las instituciones del Estado.

Además, el alcance de la reducción del riesgo de desastres se ha ampliado considerablemente para centrarse tanto en las amenazas naturales como de origen humano, así como en las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos.

La reducción del riesgo de desastres es una inversión rentable en la prevención de pérdidas futuras, pues una gestión eficaz del riesgo de desastres contribuye al desarrollo sostenible. Los países han mejorado sus capacidades de gestión del riesgo de desastres, así como los mecanismos internacionales para el asesoramiento estratégico, la coordinación y la creación de alianzas para la reducción del riesgo de desastres, como la Plataforma Mundial y la Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres, así como otros foros internacionales y regionales para la cooperación, que han contribuido de manera fundamental a la elaboración de políticas y estrategias, y al fomento del conocimiento y la enseñanza mutua (ONU, 2015a).

Teniendo en cuenta la experiencia adquirida con la aplicación del Marco de Acción de Hyogo (ONU, s. f. a) y en aras del resultado esperado y del objetivo, los Estados deben adoptar medidas específicas en todos los sectores, en el plano local, nacional, regional y mundial, con respecto a las siguientes cinco esferas prioritarias:

- *Prioridad 1:* Lograr que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad.
- *Prioridad 2:* Identificar, evaluar y observar de cerca los riesgos de los desastres, y mejorar las alertas tempranas.
- *Prioridad 3:* Utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel.
- *Prioridad 4:* Reducir los factores fundamentales del riesgo.
- *Prioridad 5:* Fortalecer la preparación en desastres para una respuesta eficaz a todo nivel.

De igual forma, es importante considerar la posibilidad de trasladar las instalaciones e infraestructuras públicas a lugares situados fuera de las zonas de riesgo, cuando sea posible, en el proceso de reconstrucción después de los desastres, en consulta con las personas afectadas.

La sociedad civil, los voluntarios, las organizaciones de trabajo voluntario organizado y las organizaciones comunitarias deben participar, en colaboración con las instituciones públicas, para, entre otras cosas, proporcionar conocimientos específicos y orientación pragmática en el contexto de la elaboración y aplicación de marcos normativos, estándares y planes para reducir el riesgo de desastres, para participar en la ejecución de los planes y estrategias locales, nacionales, regionales y mundiales, para prestar apoyo y contribuir a la sensibilización pública, a crear una cultura de prevención y educar sobre el riesgo de desastres, y para abogar por comunidades resilientes y por una gestión del

riesgo de desastres inclusiva para toda la sociedad que refuercen las sinergias entre los grupos, como corresponda.

Por otra parte, en Colombia, los esfuerzos por atender esta problemática se concretan en la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se posiciona la gestión de riesgos como una política de desarrollo indispensable para “asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo”. De igual forma, relaciona directamente la tarea de gestión del riesgo con la planificación del desarrollo seguro, la gestión ambiental territorial sostenible —en todos los niveles de gobierno— y la efectiva participación de la población.

Esta ley dispone que las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollen procesos de conocimiento y reducción del riesgo, manejo de desastres y, en el marco de sus competencias, se actúe bajo los preceptos del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Así mismo, hace a los habitantes del territorio nacional corresponsables de la gestión del riesgo a través de la prevención, solidaridad y autoprotección, tanto de sus bienes como de su ámbito personal, acatando lo dispuesto por las autoridades (Ley 1523 de 2012). Esto tiene especial relevancia si se consideran las complejidades del territorio nacional.

Geología y geografía, riesgo latente

La geografía colombiana se caracteriza por intensos procesos geomorfológicos e hidroclimáticos de meteorización, y por una gran variedad de espacios rocosos, tectónicos, ambientales y de formación de suelos. Sumado ello, el país posee un nivel de precipitación de los más altos del planeta y pertenece a una región geográfica con una intensa actividad tectónica, la cual hace que los paisajes estén en constantes procesos de evolución, lo que determina diferentes condiciones en cada lugar, razón por la cual contar con una reglamentación basada en normas mínimas no es acertado para las condiciones actuales (Euscátegui y Hurtado, 2011).

En ese sentido, es fundamental contar con ciertos estudios de comportamiento geológico tales como la caracterización de los movimientos sísmicos para el análisis del riesgo, la rigidez y la resistencia de los suelos en condiciones dinámicas, la licuefacción de suelos¹ granulares y el ablandamiento cíclico de los

¹ La licuefacción o licuación de suelos es un fenómeno por el cual los terrenos arenosos sueltos “pierden temporalmente su resistencia y se comportan más bien como un líquido viscoso en lugar de un sólido”, mayormente debido a eventos sísmicos (Brenes, 2008, p. 7).

suelos finos con respuestas dinámicas de los perfiles de los suelos y la naturaleza variable de los factores de seguridad durante cargas sísmicas en taludes y cimentaciones. Así mismo, es importante observar la interacción entre el suelo y la estructura, analizando una posible deformación del terreno, lo cual afecta directamente a estructuras enterradas, presentando la necesidad de realizar una eficiente geofísica de campo y profundos análisis de laboratorio.

Ahora bien, la Norma Sismo Resistente del 2010 (NSR10), en el título H, plantea los requisitos mínimos en referencia al diseño y los estudios geotécnicos de edificaciones —que incluyen el estudio de subsuelos y proveen recomendaciones geotécnicas para el diseño y la construcción de estructuras en general—. Sin embargo, ha sido un error asumir que dichos requisitos son suficientes para garantizar los estudios y diseños necesarios en la prevención de amenazas; esta situación es delicada si se tiene en cuenta la falta de normas más completas y específicas.

En ese sentido, actualmente existen más aspectos a tener en cuenta en la práctica geotécnica para un adecuado manejo de los proyectos con suelos y rocas naturales en condiciones específicas. Por esto, es necesario cerrar la brecha entre el estado del conocimiento y la práctica, con la actualización y fortalecimiento de normas existentes. Temas como la medición de propiedades y el comportamiento del terreno en campo mediante instrumentos de medición electrónica, así como los nuevos métodos geofísicos, los sensores más asequibles económicamente, la instrumentalización, la computación, el *software* y las medidas de comunicación permiten llenar el vacío existente y ser la base de mejoras en las políticas que existen.

Del mismo modo, si se pretende llevar a cabo una labor de mitigación de riesgo, deben ser priorizados por los entes gubernamentales y de control estudios particulares de respuesta y rehabilitación sísmica de estructuras existentes, especialmente en áreas urbanas.

Para ilustrar mejor la situación, desde que ocurrió el terremoto de Popayán en 1983 y debido a la magnitud de pérdidas que dejó —y el evidente vacío normativo en estructuras sismo resistentes—, se inició el desarrollo de un mapa de zonificación de las ciudades que permitiera identificar los suelos típicos de roca, arcillas duras, arcillas duras expansivas, arcillas blandas, coluviones y taludes para que se hagan los estudios de riesgo y que las autoridades de la materia tengan conceptos técnicos previamente de origen geológico, hidráulico y eléctrico que permitan viabilizar el proceso de urbanismo, la construcción y la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios (Parra, 2021).

Así mismo, dentro de los planes de desarrollo urbano es fundamental tener en cuenta el papel de los cerros, piedemontes, zonas lacustres, terrazas, rondas de

los ríos y humedales, rellenos sanitarios y rellenos de excavación; por ello, Ingeominas y el Servicio Geológico Nacional han mantenido una permanente georreferenciación mediante sondeos exploratorios y ensayos de laboratorio de suelos y rocas, en la que se han podido desarrollar mapas geotécnicos detallados de tipo sísmico, que deben permitir a los diseñadores de infraestructura obtener más información para desarrollar proyectos constructivos resistentes y con un mínimo riesgo².

Otro caso que funciona para ejemplificar la situación es la vía al Llano, donde se presentan condiciones geológicas de gran complejidad, como unidades de rocas sedimentarias con un comportamiento de degradación muy alto. Particularmente, se hace referencia al kilómetro 58 y el túnel n.º 13 de dicho corredor vial, donde se fortalece la imperiosa necesidad de hacer estudios más detallados que permitan conocer todos los elementos que configuran el territorio, así como la importancia de incorporar los conceptos, el análisis y los estudios de gestión del riesgo de desastres en las diversas fases de la estructuración de los diseños de obras de construcción (Puerto, 2021).

Es evidente que en las obras de túneles el desconfinamiento del macizo rocoso afecta la rigidez, y si no son compensados los niveles naturales de resistencia del material presente, ponen en riesgo la vida de los trabajadores y usuarios posteriores (Puerto, 2021). Por ello, las mediciones con radares, satélites y acelerómetros, y el control permanente de infiltraciones deben ser un inamovible en la administración de estas obras. Además, el plan de riesgo debe prever prohibiciones y alternativas vehiculares, favoreciendo el mejoramiento de redes terciarias alrededor de estos proyectos que permita tener otras opciones de movilidad en el sector, afectando de manera menos drástica el servicio.

En ese sentido, para el Gobierno nacional, los proyectos de infraestructura desarrollados en ambientes geológicamente complejos deben implicar un análisis muy profundo y un planeamiento detallado en la concepción, los análisis, los estudios, los diseños y la construcción de las obras dentro del marco de la gestión del riesgo de desastres.

Entre los resultados presentados por el servicio geológico colombiano con base en sus estudios del modelo nacional de amenaza sísmica, se presentan los mapas que marcan las zonas en las que se esperan mayores aceleraciones pico, correspondientes a diferentes periodos de retorno, curvas, espectros uniformes y desagregaciones de la amenaza. Se destacan el Pacífico colombiano, el eje cafetero, el piedemonte llanero y los departamentos de Arauca, Norte de Santander y Santander en su espacio montañoso principalmente (Arcila *et al.*, 2020).

2 El mapa geológico colombiano y la obra *The Geology of Colombia* del Sistema Geológico Colombiano (SGC, 2020) es una herramienta fundamental para el conocimiento geológico del país y para la planeación en gestión del riesgo.

De allí, se puede concluir que es necesaria la elaboración detallada de un catálogo sísmico que contenga modelos telúricos, caracterizados y monitoreados, junto con una información muy precisa del seguimiento y control de las fallas activas mediante modelaciones tectónicas. Estos esfuerzos deben ser de interés nacional, no solo regional, y de amplio conocimiento público.

Por otro lado, en los estudios preliminares de la evaluación de la amenaza sísmica se evidencia que las aceleraciones pico más altas se dan en la zona del Pacífico, en los departamentos del Choco, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Al estudiar la aceleración igualmente apunta a los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca, incluso extendiéndose hasta el Quindío, zona contigua a sismos interplaca donde también entra el departamento del Putumayo.

Por su parte, Bucaramanga es quizás uno de los puntos sísmicos más activos y constituye una gran amenaza en el nororiente del país, contemplado los departamentos de Santander y Norte de Santander. De la misma forma, al norte de La Guajira y sobre las cordilleras Central y Oriental hay fuentes sísmicas distribuidas y numerosas fallas activas (Euscátegui y Hurtado, 2011).

Lo anteriormente mencionado tiene relación con las zonas de subducción y las zonas de Benioff. En primer lugar, las zonas de subducción se caracterizan por presentar choques entre placas litosféricas, en los cuales, una de las placas se desliza por debajo de la otra, así, “a los sismos que ocurren entre los límites de convergencia de dos placas se les denomina interplaca” (Arcila *et al.*, 2018, p. 85). En específico, la zona de subducción del Pacífico colombiano es origen de sismos de altas magnitudes³.

Por otra parte, aunque las zonas de Benioff hacen parte del proceso de subducción, estas corresponden a la parte de la placa que penetra bajo la otra, con una inclinación establecida por condiciones regionales, con ángulos variables. A los sismos que se originan en estas zonas se les denomina *intraplaca*⁴.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede afirmar que el ordenamiento territorial es la base para reconocer las zonas con riesgo y amenazas naturales, y en consecuencia, es fundamental contar con políticas, directrices y regulaciones sobre la prevención de amenazas y riesgos naturales para generar estrategias en el manejo de dichas zonas expuestas.

Respecto al marco normativo, se encuentra que en Colombia se debe establecer como eje transversal en los planes de ordenamiento territorial (POT) y en

3 Tales como los ocurridos cerca de Tumaco en enero de 1906, que presentó una magnitud de 8,8 Mw, y el de diciembre de 1979, con una magnitud de 8,1 Mw (Servicio Geológico Colombiano, 2018, p. 85).

4 Para diferenciar los eventos interplaca de los intraplaca, se consideran, principalmente, criterios de profundidad de los sismos (siendo más profundos los intraplaca), la localización del arco volcánico y los mecanismos compuestos o normales que se observan para eventos intraplaca (Servicio Geológico Colombiano, 2018, p. 86).

los planes de ordenamiento de cuencas (POMCA) la gestión del riesgo, en cumplimiento de la Ley 1523 de 2012 por la cual se adoptó la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.

En este sentido, el trabajo interinstitucional es vital para el cumplimiento de las políticas del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que en cabeza de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres debe articular entidades como el IDEAM, el SGC, Ingeominas, el IGAC y las corporaciones regionales, entre otros, para garantizar la implementación de los planes de mitigación y prevención del riesgo, y de toda la normatividad que existe; articulación que puede prevenir tragedias al identificar y alertar con tiempo las áreas que no deben ser urbanizadas por estar sujetas a suelos protegidos (Ley 388 de 1997).

Ahora bien, dentro de las amenazas, tanto geológicas como geográficas, se deben identificar fenómenos que se conviertan en peligros de origen natural o producidos por el hombre, para la población y la infraestructura. Es importante hacer un recorrido histórico en las regiones donde se vean antecedentes en sistemas, inundaciones, deslizamientos, y los relacionados como incendios, derrumbes, afectación de fuentes de agua, epidemias y desplazamientos.

Uno de los factores determinantes en los patrones climáticos de diversas áreas de la superficie terrestre colombiana son los llamados fenómenos de La Niña y El Niño. El fenómeno de La Niña está caracterizado por un “aumento considerable de las precipitaciones y una disminución de temperatura en las regiones Andina, Caribe y Pacífica, así como en áreas del piedemonte de los Llanos Orientales” (Euscátegui y Hurtado, 2011, p. 2), y su surgimiento es causado por un acoplamiento entre el océano y la atmósfera.

Por otro lado, el fenómeno de El Niño se genera cada cierto número de años y es causado por el calentamiento del océano Pacífico; para este caso, sus efectos son notables en el norte de la región Pacífica, los departamentos de la región Andina y en los departamentos de la región Caribe (Sistema de Información Ambiental de Colombia [SIAC], s. f.). Es decir, estos fenómenos climáticos están en “función directa con la magnitud de las anomalías registradas en la temperatura superficial y subsuperficial del océano y con el área cubierta por las mismas” (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [Ideam], 2007, p. 6).

Las consecuencias de lo anteriormente descrito son variadas y, por ejemplo, en términos socioeconómicos está más relacionado con la vulnerabilidad de las diferentes regiones del país y de los sectores de la actividad económica. De igual forma, en términos de infraestructura, están relacionados con el desbordamiento de ríos, deslizamientos y características propias del terreno afectado.

Por consiguiente, el clima, la geografía y el hombre pueden considerarse los principales actores que generan las amenazas de desastres; por ello, la visión

que debe prevalecer frente al tema es la de contar con preparación y estudios diseñados bajo las consideraciones técnicas, sociales y económicas que sean de conocimiento pleno previamente por los organismos de socorro, y los integrantes de los comités de atención de emergencias del nivel local, regional y nacional.

Experiencias 2010-2020

De acuerdo con “Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres” que emitió la Secretaría Interinstitucional de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (EIRD/ONU), no existe lo que se ha dado en llamarse desastre natural, pero sí hay amenazas naturales. Un desastre tiene lugar cuando una comunidad se ve afectada por una amenaza (definida generalmente como un evento que sobrepasa la capacidad que ésta tiene de enfrentarla) (EIRD/ONU, 2004).

Imagen 3. Casa 295 de la Fuerza Aérea de Colombia en el embarque de maquinaria del Comando de Ingenieros del Ejército Nacional para apoyo a emergencias



Fuente: Archivo Comando de Ingenieros Ejército Nacional.

En ese sentido, durante la última década Colombia ha experimentado hechos que podemos enmarcar como situaciones que han sobrepasado su capacidad para enfrentarlas; a continuación, se describen algunas (imagen 3).

Gramalote (2010)

El 17 de diciembre de 2010, el casco urbano del municipio de Gramalote (Norte de Santander) se vino abajo debido a una falla geológica que destruyó por completo las viviendas de 3.500 habitantes (Carvajal, 16 de diciembre de 2020). Se puede referenciar como una lección aprendida de un desastre de origen natural.

La destrucción fue consecuencia de un movimiento en masa, resultado de un aumento en la intensidad de las lluvias, lo que llevó a una evacuación total de emergencia ante la destrucción de las viviendas, los equipamientos y el espacio público, y las autoridades confirmaron la imposibilidad de su retorno al considerarse una zona de alto riesgo no mitigable (Rivera Chaves, 2014). La ocurrencia de los movimientos en masa coincidió con una serie de pequeños sismos registrados por la Red Sismológica Nacional (RSNC), cuyos epicentros fueron ubicados en el municipio de Salazar de las Palmas (Lizcano Contreras y Gutiérrez Limas, 2012).

El municipio de Gramalote albergaba una población para la fecha del desastre de aproximadamente 6.000 habitantes, de los cuales casi el 50 % vivía en el suelo urbano (Gutiérrez Limas, 2014), con superficie cercana a los 151 km, que equivale al 0,69 % de la extensión del Departamento de Norte de Santander.

Una vez ocurrido el desastre, comenzaron los trabajos de la remoción de masas y a los dos años seguían los habitantes dispersos por la región; algunos se instalaron en improvisados campamentos que fueron entregados por el gobierno, pero los trabajos de reubicación del nuevo municipio para su reconstrucción han demorado por circunstancias administrativas y de gestión de contratos (Romero, 19 de diciembre de 2020). El gobierno se comprometió a reconstruir el pueblo y reubicar a sus habitantes. En 2016 fueron entregadas las primeras construcciones que formarían el casco urbano del nuevo Gramalote, situado en Miraflores, a 20 minutos del antiguo pueblo (Díaz, 2020).

El macroproyecto de Gramalote, liderado por el Fondo de Adaptación, comprende la ubicación en un nuevo sitio seguro de la cabecera municipal para 1.000 familias que habitaban el antiguo casco urbano y la reconstrucción del núcleo institucional del municipio; es decir, todo el centro administrativo donde está las instalaciones del Consejo y la Alcaldía, así como otras oficinas de control, la plaza de mercado, la plaza principal, el colegio y el hospital (Fondo Adaptación, 2021).

A parte de construir las viviendas, el proyecto abarca medidas para la reactivación económica, el restablecimiento de las relaciones comunitarias y el fortalecimiento institucional del municipio. El Fondo Adaptación adelanta la ejecución del proyecto con base en la postulación efectuada por el Ministerio de Vivienda y la aprobación del Consejo Directivo. Actualmente se encuentra en su fase final, con la entrega de seis proyectos y de 317 viviendas.

Ola invernal (2010-2011)

Imagen 4. Efectivos del Ejército Nacional apoyando a la población civil durante la ola invernal



Fuente: Archivo Comando de Ingenieros del Ejército Nacional.

Esta situación, denominada “ola invernal”, se manifestó con intensas lluvias que afectaron con inundaciones, avalanchas y remociones en masa a varias zonas del país como efecto del fenómeno de La Niña, derivado de un enfriamiento por debajo de lo normal de las aguas del océano Pacífico Tropical Central y Oriental, frente a las costas de Perú, Ecuador y sur de Colombia, provocando un cambio en el patrón de comportamiento de los vientos y las lluvias (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2012). Inició su proceso de formación tempranamente desde el mes de junio de 2010, cuando las temperaturas del océano Pacífico tropical empezaron a enfriarse rápidamente, alcanzando anomalías negativas inferiores a $-0,5^{\circ}\text{C}$, y se fortaleció alcanzando su etapa de madurez durante el trimestre (noviembre-diciembre de 2010 y enero de 2011) alcanzando categoría fuerte (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane], 30 de agosto de 2011).

Como consecuencia de este fenómeno, 3,6 millones de personas, el 8 % de la población colombiana para esa época, sufrieron los efectos del invierno debido principalmente a las inundaciones y los deslizamientos, hechos que se dieron en 29 de los departamentos del país, y las víctimas se concentraron en Chocó, Magdalena, Bolívar, Cauca y Cesar. Además, se afectó notablemente la infraestructura vial y energética del país (Ibáñez, 3 de agosto de 2011), 41 millones de hectáreas de área agropecuaria, 30 millones de hectáreas para otros usos,

1.642.109 de hectáreas inundadas, 17.000 hectáreas de área urbana inundada y en total 998 municipios con afectación (Dane, 30 de agosto de 2011). El efecto negativo de las lluvias e inundaciones sobre la actividad económica se calcula en 0,12 puntos porcentuales de la tasa de crecimiento del producto interno bruto, siendo los sectores más afectados la agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca, seguidos por la explotación de minas y canteras (Cepal, 2012) (imagen 4).

Este desastre ocurrido dejó algunas lecciones aprendidas, las que demuestran que debió haber un mayor empoderamiento y más jerarquía por parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. De igual modo, los recursos para el Sistema de Prevención y Atención de Emergencias no eran los suficientes y no hay fondo robusto, faltaba más capacitación en todos los niveles en el sentido de tener ciudadanos con más conocimientos en el manejo del riesgo y, sobre todo, mandatarios locales y regionales, y ministros apropiados en realidad del tema (*Semana*, 26 de abril de 2011).

Mocoa (2017)

Imagen 5. Ejército en coordinación con la Defensa Civil apoyando el rescate de damnificados en Mocoa



Fuente: Archivo Comando de Ingenieros del Ejército Nacional.

Del 31 de marzo al 1.º de abril, las fuertes lluvias durante la noche y madrugada en la ciudad de Mocoa (Putumayo) produjeron el desbordamiento de los ríos Mualato, Sangoyaco y Taruca, lo que formó una avalancha de agua, lodo y piedra que dejó a miles de personas damnificadas, decenas de desaparecidos, más de 200 fallecidos y 17 barrios afectados (Peñas, 2018). El desastre también causó el colapso de las telecomunicaciones y daños en calles, y dejó incomunicada a Mocoa con otras zonas del departamento del Putumayo, el departamento del Huila y el resto del país dados los múltiples derrumbes. Igualmente, la avenida torrencial tumbó las redes eléctricas y afectó la generadora hidroeléctrica local, dejando sin energía a otras zonas del departamento, como el medio y bajo Putumayo. Las bocatomas del acueducto también fueron afectadas. En resumen, la afectación a la infraestructura fue de 48 barrios y destrozos en la subestación eléctrica, dos acueductos, la red de gas, 11,5 kilómetros de vías y dos puentes —y otros tres averiados—, y un total de 1.461 viviendas, entre rurales y urbanas, perdidas (Unidad Nacional para la Gestión del Riego de Desastres [UNGRD], 31 de marzo de 2021) (imagen 5).

Este hecho es denominado una *avenida torrencial*, que es un término científico que se usa para designar este tipo de acontecimientos, al que la gente se refiere como avalanchas. La palabra *avalancha* se utiliza para designar los deslizamientos de material en zonas nevadas, mientras que las *avenidas torrenciales* son los crecimientos en los niveles de las aguas de un río (Rojas, 9 de abril de 2017). Estos generan movimientos de masa por cauces de quebradas, transportando volúmenes importantes de sedimentos y escombros, y alcanzando velocidades peligrosas para la infraestructura y los habitantes que se ubican en una zona de acumulación en cuencas de montañas (Caballero Acosta, 2011). Esto es un ejemplo del peligro que representan los asentamientos en cauces y laderas de montañas a causa de una amenaza natural de este tipo, que representan un alto potencial de daño material y a la seguridad de las personas incluyendo la pérdida de vidas.

Providencia (2020)

El lunes 16 de noviembre de 2020, el huracán Iota, de categoría cinco, golpeó la isla de Providencia, siendo arrasada por vientos de más de 230 kilómetros por hora que afectaron 1.976 casas, de las cuales 908 colapsaron totalmente, 935 con los techos afectados y 133 no sufrieron daños mayores (García, 20 de diciembre de 2020). La Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (UNGRD, 13 de diciembre de 2020), en la evaluación y caracterización del hecho, pudo establecer que en Providencia no existía ordenamiento del territorio ni un tratamiento urbanístico; en consecuencia, la distribución de las viviendas en cada predio ocasionó que el colapso de una vivienda afectara a otra. Para la atención prioritaria a esta emergencia, el presidente de la República nombró una gerente general

del proceso de reconstrucción de la infraestructura dañada, buscando en primera instancia la estabilización y el bienestar de las familias afectadas (*El País*, 19 de noviembre de 2020). Por parte de la Fuerza Pública, nombró director general de toda la operación de respuesta al almirante Gabriel Pérez Garcés, comandante de la Armada Nacional.

La recuperación de Providencia puede verse como la mayor operación conjunta, coordinada, interinstitucional e interagencial de ayuda humanitaria realizada en Colombia, en razón a que cuenta con la participación de las tres fuerzas militares, la Policía, la oferta estatal a través de los diferentes ministerios y apoyo de otros organismos del Estado (imagen 6).

Imagen 6. Comandante de la Fuerza Naval del Caribe supervisando los trabajos de recolección de escombros en Providencia



Fuente: Archivo Armada Nacional de Colombia.

Los desastres y la seguridad humana

La seguridad humana puede ser entendida como la tarea de humanizar la seguridad mostrando que ella se sostiene sobre la base de valores como la protección y la prevención (Fernández Pereira, 2005). El hecho de que el mundo sea un lugar inseguro para algunas personas se debe a que existen amenazas en

diversos frentes y crisis complejas que pueden crecer de manera exponencial e invadir todos los aspectos de la vida de las personas, destruyendo comunidades enteras y cruzando las fronteras nacionales, lo que lleva a configurar distintas formas de inseguridad humana (Moloeznik, 2002). La seguridad humana exige la realización de acciones preventivas en el plano de la educación, la comunicación y la toma de decisiones políticas, sobre todo para minimizar la exposición de las comunidades más vulnerables (*Portafolio*, 15 de octubre de 2010). La seguridad humana implica enfoques integrales que enfatizan en la necesidad de respuestas comprehensivas y multisectoriales con el fin de articular las agendas que se relacionan con seguridad, desarrollo y derechos humanos (Instituto Interamericano de Derechos Humanos [IIDH], 28 de mayo de 2021).

Desastres naturales

Eventos catastróficos como huracanes, terremotos, avenidas torrenciales, inundaciones y tsunamis ponen de manifiesto la vulnerabilidad a la que están expuestas algunas poblaciones y el costo tanto material como humano que acarrearán dichos desastres. La urbanización desordenada y sin control, la falta de planificación y la creciente desigualdad en el contexto urbano inciden en el aumento del riesgo y llevan a que las consecuencias de fenómenos naturales tengan un impacto devastador (Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja [IFRC], 2010).

Un aspecto importante para tener en cuenta es que las clases sociales de escasos recursos económicos se ubican en zonas periféricas de las zonas urbanas, con mala accesibilidad o zonas cercanas al cauce de los ríos y con formas de construcción no técnicas y sin planificación urbana, que en forma conjunta configura un proceso de vulnerabilidad; es decir, a veces la vulnerabilidad de estos asentamientos humanos es más peligrosa que el fenómeno natural destructor en sí (Carrillo y Guadalupe, 2001). Los desastres naturales también ejercen un efecto disruptivo sobre la producción, pues la renta nacional puede decrecer, se afecta el empleo de las personas y se genera una inseguridad económica (Domínguez y Domínguez Martínez, 2014).

Los desastres naturales no solo causan mortalidad generalizada, sino que, además, pueden producir un trastorno social masivo y brotes de epidemias y hambrunas, así como traumatismos físicos que requieren atención médica y cambios del medio ambiente que pueden incrementar el riesgo de transmisión de enfermedades. La afectación a la infraestructura puede también incrementar los riesgos sanitarios por pérdida en la capacidad de atención a las personas (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2021).

Por otra parte, según el tipo de desastre que se presente, su duración y su extensión, se puede generar un problema de seguridad alimentaria y en la nutrición,

especialmente en los menores de edad. En ese sentido, es prioritario prevenir la desnutrición de la población afectada por el desastre mediante la anticipación a través de la planificación del tratamiento y manejo que se dará, teniendo un balance claro para proporcionar inmediatamente alimentos donde hay necesidad urgente o parece haberla, tal como poblaciones aisladas, instituciones, hospitales, campos de refugiados, socorristas y personal de ayuda (Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud [OMS-OPS], 27 de mayo de 2021).

De igual manera, los desastres naturales traen consigo trastornos ambientales, pues contaminan el suelo y el agua, destruyen parte de la flora y fauna, y crean casi siempre focos de infección; es decir, deterioran el entorno ambiental del hombre porque degradan la calidad de vida de las personas y la calidad de los recursos naturales renovables existentes, y producen un desequilibrio ecológico substancial. En la mayoría de los casos, el propio hombre deteriora su seguridad (Carrillo y Guadalupe, 2001).

La vulnerabilidad, la susceptibilidad o la fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente, es proporcional a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos catastróficos (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 29 de mayo de 2021).

Antrópicos

Si bien los desastres naturales han acompañado a la humanidad desde su origen y son un fenómeno inevitable y fuera del control humano, la huella del hombre sobre el planeta y sus avances tecnológicos, así como la falta de conciencia y planeación alrededor del medioambiente, nos abre una nueva categoría de análisis: los desastres antrópicos.

La humanidad como especie atraviesa una fase histórica caracterizada por avances tecnológicos y ampliación del mercado sin precedentes; no obstante, está marcada también por el cambio climático acelerado y la ocurrencia de desastres naturales cada vez más recurrentes. Tal estado de cosas evidencia que el comportamiento del ser humano tiene una creciente influencia en los ciclos de vida del planeta. Algunos ejemplos históricos renombrados son la Primera y Segunda Guerra Mundial, los desastres nucleares y los episodios de terrorismo.

En la actualidad, los riesgos causados por el ser humano pueden ser enfrentados desde sus orígenes, consecuencias y soluciones. En ese sentido, analizar un riesgo antrópico implica un acercamiento a las condiciones locales concretas;

por ejemplo, en la creación y ejecución de planes de ordenamiento territorial se deben considerar las particularidades de cada territorio, la inclusión de funcionarios capacitados y conocedores de las dinámicas geográficas y geológicas del terreno, y la exigencia de estándares más altos de seguridad en las construcciones.

Otro ejemplo que se desliga del punto anterior hace referencia a la planeación y ejecución de proyectos de megaconstrucciones. Los malos diseños y los estudios en fase 1 y 2 pueden ser el origen de desastres, puesto que cálculos y diseños erróneos resultan en el deterioro progresivo de las estructuras, aunándose a dichas consecuencias si en el proceso de construcción no se usaron materiales apropiados y de alta calidad (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2020).

En las ciudades, los desastres causados por el hombre son más comunes. Según la Agencia de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, las principales causas del riesgo urbano son la inequidad urbana, la rápida urbanización y el cambio climático. Estos son impulsados a su vez por condiciones de pobreza, desigualdad, degradación ambiental, criminalidad, violencia, inseguridad alimentaria, desarrollo urbano mal planificado, migraciones masivas, declive de los ecosistemas y falta de soluciones de vivienda para ciudadanos de bajos ingresos (Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres [UNDRR], 2021).

Así mismo, según el centro de pensamiento Research and Development (RAND), existen otras situaciones que significan un reto para la seguridad nacional de los Estados y que hacen referencia al papel del hombre en los desastres: el cambio climático, la escasez de agua y las pandemias (Treverton *et al.*, 2012).

En ese orden de ideas, el análisis de los riesgos antrópicos en las ciudades es un proceso determinante, pues por medio de este es posible anticipar eventos que afecten el funcionamiento cotidiano de las ciudades. A continuación, se presentan algunas situaciones locales producidas por el hombre en las que se debe intervenir para evitar futuras calamidades.

La inequidad urbana y la rápida urbanización son causantes de riesgos latentes, puesto que el crecimiento desordenado y densificado de las ciudades puede generar problemas si no existe control sobre los lugares y las formas como los ciudadanos edifican sus viviendas; es posible que en el futuro se puedan presentar deslizamientos o derrumbes en zonas geográficamente no aptas para este tipo de construcción. Sumado a ello, las poblaciones más vulnerables tenderán a ubicarse en este tipo de zonas, motivadas por la falta de suelo en zonas centrales y seguras de las ciudades.

Por otro lado, los desastres antrópicos están relacionados también con el cambio climático y las condiciones ambientales adversas. Cada vez más a menudo,

el ser humano tiene responsabilidad en fenómenos como sequías, escasez de agua, incendios forestales, olas de calor, inundaciones y enfermedades. Enfrentar estos fenómenos no es una tarea sencilla, puesto que, según el World Economic Forum (2021), dentro del top cinco de los riesgos globales en términos de impacto y probabilidad se encuentran los fallos en la mitigación y adaptación al cambio climático, los eventos climatológicos extremos, la crisis por agua y los desastres causados por amenazas naturales. Los riesgos en mención han originado en los últimos 20 años la pérdida de 1,23 millones de personas y una cifra cercana a los 2,97 billones de dólares (UNDRR, 2021).

Bajo este planteamiento, es determinante comprender mejor la naturaleza multidimensional del riesgo, abordando este tema desde una perspectiva sistémica y aumentando la responsabilidad individual y colectiva en la creación y reducción del riesgo. A su vez, es necesario fortalecer los procesos de investigación interdisciplinaria, donde se involucren todas las instituciones posibles mediante acciones innovadoras y cooperativas en busca de los objetivos comunes trazados por el Marco de Sendai.

Se recomienda adoptar el enfoque sistémico para el análisis de riesgos, puesto que generalmente estos son analizados desde un solo punto de vista y no se presta atención a orígenes multicausales. Por su parte, el riesgo sistémico considera las fallas en un sistema, resultado de eventos en cascada y conectados de forma correlacional. Por ejemplo, la pandemia causada por el COVID-19 es una compleja manifestación de riesgo sistémico, en la medida en que demuestra una interconexión entre múltiples variables como la salud, la crisis económica y las prácticas mediante las que los seres humanos nos relacionamos con otros, evidenciando así el efecto cascada.

En concordancia con lo anterior y en referencia a los riesgos nombrados por la RAND, las pandemias, el cambio climático y la escasez de agua van de la mano, puesto que son sucesos globalizados producto de la intervención del hombre. Otro punto en común que tienen estos riesgos es la percepción temporal de estos:

El cambio climático y la escasez global de agua son problemas crónicos, cuyos efectos se acumulan lentamente con el tiempo, llegando quizás a un punto de inflexión imprevisible. La inacción hoy puede tener un coste reducido. Por tanto, su riesgo es muy difícil de calcular. El calentamiento global parece una certeza y su impacto puede sentirse ya, pero en su mayor parte el calendario y la magnitud de sus consecuencias son futuros e inciertos. Las pandemias son similares (Treverton *et al.*, 2012).

En este sentido, el Acuerdo de París, elaborado en 2015 y que a la fecha cuenta con 189 países firmantes, toma en consideración los retos que suponen el cambio climático y la escasez de agua consecuencia de este, y busca acciones para

“reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible” (ONU, 2015b). Dentro de esto, se contempla la reducción de emisiones y el llamado a los países desarrollados para que fortalezcan la ayuda a aquellos en vía de desarrollo en la labor de mitigación y adaptación al cambio climático, “al tiempo que crean un marco para el seguimiento y la presentación de informes transparentes de los objetivos climáticos de los países” (ONU, s. f. b).

Por ello, es importante entender que, aunque muchos desastres naturales son producto de las dinámicas cíclicas de la Tierra, la intervención humana ha generado cada vez más que dichos fenómenos se acentúen y aparezcan en lugares y fechas que no son acordes con su ciclo regular.

Adicionalmente, factores como la inequidad y la pobreza son causantes de ciertas construcciones que ponen en peligro vidas humanas frente a fenómenos naturales; por ejemplo, el ya mencionado caso de Mocoa (Putumayo), donde los asentamientos humanos se encontraban en cauces y laderas de montañas, aumentando así el riesgo de desastres.

De igual forma, es fundamental que las acciones tomadas con el objetivo de prevenir y mitigar el riesgo obedezcan a una planeación integral y unificada de las entidades estatales responsables, y exista una complementariedad entre ellas.

Para finalizar, se recalca que existen acciones que pueden ser encaminadas a mitigar las consecuencias de la huella humana en el planeta, tales como el respeto y la ejecución de los acuerdos internacionales contra el cambio climático y la planeación territorial calificada y adecuada para las particularidades geográficas y geológicas.

Conclusiones

En un mundo globalizado, las amenazas tradicionales se han modificado y la necesidad de un enfoque macrocomprensivo de la seguridad se hace necesario. El concepto de seguridad multidimensional se presenta como una alternativa que pretende trascender las definiciones de seguridad nacional y seguridad interna, orientándose hacia ámbitos y problemáticas económicas, políticas, sociales y medioambientales.

Bajo este marco, las fuerzas de seguridad de los Estados pueden enfrentarse a problemáticas concretas que van más allá de las amenazas militares y que afectan el desarrollo de un país. Dentro de estas nuevas amenazas, los desastres naturales y las afectaciones medioambientales son una problemática cada vez más visible en el contexto colombiano.

Por esta razón, dentro del territorio nacional se han desarrollado esfuerzos orientados a estudiar las particularidades de la geografía y geología colombiana con el propósito de contar con un marco de referencia para la prevención y atención de desastres, que responda a su vez a los lineamientos internacionales plasmados en los marcos de acción Hyogo y Sendai. Esto, motivado por los distintos fenómenos naturales que han significado un alto costo tanto en términos económicos como de vidas en años recientes.

Ahora bien, como se expone en el texto, es importante que tanto Estados como las organizaciones internacionales —privadas y públicas— sean conscientes de lo fundamental de tener estrategias encaminadas a la gestión del riesgo, la prevención y la atención de desastres. Una preparación adecuada frente a ellos implica a su vez menos costos económicos y menos víctimas.

De igual forma, se evidencia la importancia de cumplir con los planes de ordenamiento territorial y, específicamente, que estos se orienten hacia diseños de ciudades e infraestructuras que tengan en cuenta la afectación al medioambiente y la seguridad de los ciudadanos. Sumado a ello, se debe abogar por un accionar articulado entre las diferentes entidades encargadas de mitigar, prevenir y enfrentar los riesgos naturales y los desastres antrópicos.

En las últimas décadas, el papel de las decisiones y acciones tomadas por los seres humanos frente a la prevención y gestión del riesgo de desastres adquiere cada vez más relevancia, teniendo en cuenta el carácter globalizado de los esfuerzos de mitigación de estos y, en consecuencia, la mejora de las condiciones de vida de las personas, en especial de aquellas en condiciones de vulnerabilidad.

En ese sentido, las capacidades de las Fuerzas Militares de Colombia se convierten en un activo estratégico, ya que por el capital humano en constante entrenamiento para la defensa de la nación, los equipos con que cuenta y su presencia en todo el territorio nacional, se posibilita que a través de ellos, ante un evento catastrófico, sean el primer nivel de respuesta y se pueda hacer un uso de estas para mitigar los efectos adversos que se puedan presentar para las comunidades que los sufren.

Recomendaciones

Uno de los objetivos estratégicos en materia de atención de desastres debe ser el de contar con una red de infraestructura que permita sortear interrupciones por catástrofes naturales, pensar en alistar el país con características resilientes para atender problemas de alta sismicidad, la inestabilidad geológica y los efectos del cambio climático; es decir, construir un sistema de infraestructura que no colapse

en un evento catastrófico y que la afectación a los sistemas de atención en salud (hospitales) sea casi nula. Todo esto debe estar acompañado de la implementación de metodologías modernas en procesos y tecnologías para evaluar los riesgos y la vulnerabilidad, con el fin de lograr una acertada anticipación que permita construir esa capacidad de prevenir las crisis, así como de preverlas y amortiguar los efectos para lograr una rápida recuperación.

Desde la óptica de la seguridad multidimensional y los marcos de Hyogo y Sendai, y específicamente en lo correspondiente a la seguridad humana, el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres debe fortalecer la preparación y educación en el riesgo. Esto, buscando el fortalecimiento institucional y de gestión de los organismos correspondientes, que conduzca a construir un entorno favorable que permita enfrentar crisis, así como invertir los recursos necesarios para adquirir o diseñar sistemas de información y de alerta temprana con fines de vigilancia permanente que permita salvaguardar la vida humana.

Referencias

- Arcila, M. M., García, J., Montejó, J., Eraso, J. F., Valcárcel, J. A., Mora, M., Vidanò, D., Pagani, M., y Díaz, F. (2020). *Modelo nacional de amenaza sísmica para Colombia*. Recuperado de: <https://libros.sgc.gov.co/index.php/editorial/catalog/book/38>.
- Brenes, F. (2008). *Evaluación del potencial de licuefacción en suelos*. Recuperado de: https://repositoriotec.tec.ac.cr/bitstream/handle/2238/6061/evaluacion_potencial_licuefaccion_suelos.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Caballero Acosta, J. (2011). Las avenidas torrenciales: Una amenaza para el Valle de Aburrá. *Gestión y ambiente*, 14(3), 45-50.
- Carrillo, N., y Guadalupe, E. (2001). *Desastres naturales y su influencia en el medio ambiente*. Recuperado de: https://sisbib.unmsm.edu.pe/Bibvirtual/publicaciones/geologia/v04_n7/desast_nat.htm.
- Carvajal, A. (16 de diciembre de 2020). Gramalote resurge tras una década de la tragedia. *El Tiempo*. Recuperado el 10 de mayo de 2021 de: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/tragedia-de-gramalote-diez-anos-despues-555267>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]. (2012). *Valoración de pérdidas y daños. Ola invernal en Colombia 2010-2011*. Bogotá: Cepal. Recuperado el 14 de mayo de 2021 de: https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/ola_invernal_colombia_2010-2011_0.pdf.
- Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1997). Ley 388 de 1997. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>.
- Congreso de la República de Colombia. (24 de abril de 2012). Ley 1523 de 2012. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47141>.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). *Guía de administración del riesgo*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1592.pdf/73e5a159-2d8f-41aa-8182-eb99e8c4f3ba>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane]. (30 de agosto de 2011). *Áreas afectadas por inundaciones 2011-2011. Reporte final*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/noticias/Reunidos_presentacion_final_areas.pdf.

- Díaz, D. (2020). Gramalote (Norte de Santander). *Credencial Historia*. Recuperado de: <https://www.revistacredencial.com/historia/temas/gramalote-norte-de-santander>.
- Domínguez, N., y Domínguez Martínez, J. (2014). El impacto económico de los desastres naturales. *eXtoikos*, (15), 99-101.
- El País*. (19 de noviembre de 2020). Susana Correa fue designada como gerente para reconstruir a San Andrés y Providencia. *El País*. Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/colombia/susana-correa-fue-designada-como-gerente-para-reconstruir-a-san-andres-y-providencia.html>.
- Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas [EIRD/ONU]. (2004). *Vivir con el riesgo. Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*. Ginebra: EIRD/ONU. Recuperado el 16 de mayo de 2021 de: <https://eird.org/fulltext/LwR2004-esp/fulldoc/LwR%20Vol1.pdf>.
- Euscátegui, C., y Hurtado, G. (2011). *Análisis del impacto del fenómeno La Niña 2010-2011 en la hidroclimatología del país*. Bogotá: Ideam.
- Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja [IFRC]. (2010). *Informe mundial sobre desastres*. Zúrich: IFRC. Recuperado el 28 de mayo de 2021 de: <https://www.ifrc.org/PageFiles/99873/Spanish/WDR2010-summary-SP.pdf>.
- Fernández Pereira, J. (2005). *Seguridad humana*. (Tesis doctoral). Recuperado de: https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/d540f1cb-719b-4b49-95b1-f61a7faa7ab2.pdf.
- Fernández-Sánchez, P. A. (2016). Introducción: Riesgos y amenazas para la seguridad humana. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 18(36), 211-215.
- Fondo Adaptación. (2021). *Macroproyecto Gramalote*. Recuperado de: <https://www.fondoadaptacion.gov.co/index.php/component/spagebuilder/?view=page&id=158>.
- García, M. (20 de diciembre de 2020). Así está Providencia un mes después del paso del huracán Iota. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/providencia-asi-esta-la-isla-tras-un-mes-del-paso-del-huracan-iota-555088>.
- Gutiérrez Limas, E. (2014). Gramalote posdesastre. Un espacio para la planificación del territorio. *Revista Ambiental*, 5(1). Recuperado de: http://revistas.unipamplona.edu.co/ojs_viceinves/index.php/RA/article/view/465/471.

- Ibáñez, A. (3 de agosto de 2011). Con el agua al cuello, análisis. Recuperado de: <https://uniandes.edu.co/noticias/desarrollo-regional/analisis-ola-invernal-colombia-2011>.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [Ideam]. (2007). *Modelo institucional del Ideam sobre el efecto climático de los fenómenos El Niño y La Niña en Colombia*. Recuperado de: <http://www.ideam.gov.co/documents/21021/440517/Modelo+Institucional+El+Ni%C3%B1o+-+La+Ni%C3%B1a.pdf/232c8740-c6ee-4a73-a8f7-17e49c5edda0>.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos [IIDH]. (28 de mayo de 2021). *Seguridad humana en América Latina*. Recuperado de: https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=82796aa5-db81-45f2-a31e-f55e5e60d9a1&Portal=IIDHSeguridad.
- Lizcano Contreras, L., y Gutiérrez Limas, C. (2012). *Aportes para una propuesta de manejo integral para el antiguo casco urbano del municipio de Gramalote, Norte de Santander*. (Trabajo de grado). Manizales: Universidad de Manizales. Recuperado de: http://repositorio.autonoma.edu.co/jspui/bitstream/11182/176/1/Aportes_propuesta_manejo_integral_antiguo_casco_urbano_municipio_Gramalote_departamento_Norte_Santander.pdf.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (29 de mayo de 2021). *Gestión del riesgo de desastres*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/gestion-del-riesgo-de-desastres>.
- Moloznik, M. P. (2002). La seguridad humana: Un nuevo enfoque impulsado por la ONU. *A Renglón Seguido*, 45-51.
- Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres [UNDRR]. (2021). *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://www.undrr.org/es/rar-reporte-regional-de-evaluacion-del-riesgo-de-desastre-en-america-latina-y-el-caribe>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2012). *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. Nueva York: Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2015a). *Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Recuperado de: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2015b). Acuerdo de París. Recuperado de: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_pdf.

- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (s. f. a). *Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres*. Recuperado de: https://www.preventionweb.net/files/1217_HFABrochureSpanish.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (s. f. b). *Acción por el clima*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>.
- Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud [OMS-OPS]. (27 de mayo de 2021). *La Seguridad Alimentaria y Nutricional en Situaciones de Emergencia*. Recuperado de: <https://www.paho.org/es/emergencias-salud/seguridad-alimentaria-nutricional-situaciones-emergencia>.
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2021). *Centro de conocimiento en salud pública y desastres*. Recuperado el 25 de mayo de 2021 de: http://www.saludydesastres.info/index.php?option=com_content&view=article&id=343:3-1-amenazas-naturales&catid=101:3-1-amenazas-naturales&lang=es.
- Parra, F. D. (2021). Zonificación de respuesta sísmica de ciudades. *Anales de ingeniería*, 66-69.
- Peñas, V. (2018). *La catástrofe de Mocoa (Colombia): Un desastre anunciado previsible que podía haberse evitado*. Recuperado de: <https://cienciasagrarias.medellin.unal.edu.co/images/pdf/La-catstrofe-de-Mocoa.pdf>.
- Portafolio*. (15 de octubre de 2010). Desastres naturales y seguridad humana. Recuperado de: <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/desastres-naturales-seguridad-humana-253202>.
- Puerto, J. (2021). Reflexiones sobre proyectos de infraestructura vial. *Anales de Ingeniería*, 42-46.
- Rivera Chaves, L. (2014). Factores de territorialización para la gestión del desastre del casco urbano de Gramalote, Norte de Santander 2010-2013. *Perspectiva Geográfica*, 19(1), 11-28.
- Rivera, F. (2008). Estudio introductorio: Seguridad multidimensional en América Latina. En F. R. Vélez (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 11-36). Quito: Flacso.
- Rojas, J. (9 de abril de 2017). Cambio climático y lluvias, entre las causas del desastre de Mocoa. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/explicacion-cientifica-de-la-tragedia-en-mocoa-76390>.

- Romero, F. (19 de diciembre de 2020). 10 años de una tragedia que no termina. La maldición de Gramalote (III): Una reconstrucción eterna. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/la-maldicion-de-gramalote-iii-una-reconstruccion-eterna/>.
- Semana*. (26 de abril de 2011). Cinco lecciones que deja la emergencia invernal. Recuperado el 13 de mayo de 2021 de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/cinco-lecciones-deja-emergencia-invernal/238959-3/>.
- Servicio Geológico Colombiano [SGC]. (2020). *Libro geología de Colombia*. Recuperado de: <https://www2.sgc.gov.co/LibroGeologiaColombia/Paginas/Inicio.aspx>.
- Servicio Geológico Colombiano. (2018). *Modelo nacional de amenaza sísmica para Colombia*. Bogotá: Ministerio de Minas y Energía.
- Sistema de Información Ambiental de Colombia [SIAC]. (s. f.). Fenómenos de El Niño y La Niña. Colombia. Recuperado de: <http://www.siac.gov.co/ninoynina>.
- Treverton, G., Nemeth, E., y Srinivasan, S. (2012). *Threats Without Threateners? Exploring Intersections of Threats to the Global Commons and National Security*. Santa Monica: RAND.
- Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres [UNGRD]. (13 de diciembre de 2020). UNGRD entrega informe oficial de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades de la isla de Providencia a la Gerencia para la Atención y Reconstrucción del Archipiélago. Recuperado el 26 de mayo de 2021 de: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2020/UNGRD-entrega-informe-oficial-de-Evaluacion-de-Danos-y-Analisis-de-Necesidades-de-la-isla-de-Providencia-a-la-Gerencia.aspx>.
- Unidad Nacional para la Gestión del Riego de Desastres [UNGRD]. (31 de marzo de 2021). Reconstrucción de Mocoa continúa avanzando “Este año Mocoa está en obra”. Recuperado el 26 de mayo de 2021 de: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2021/Reconstruccion-de-Mocoa-continua-avanzando-Este-ano-Mocoa-esta-en-obra.aspx#:~:text=Reconstrucci%C3%B3n%20de%20Mocoa%20contin%C3%BAa%20avanzando%20E2%80%9CEste%20a%C3%B1o%20Mocoa%20est%C3%A1%20>.
- World Economic Forum. (2021). *The global risks report 2021*. Oxford: University of Oxford.

Deterioro, mitigación y protección del medio ambiente en Colombia

William Fernando Prieto Ruiz*

Introducción

La ubicación geográfica de Colombia en el continente hace que tenga una importancia vital en muchos campos, siendo privilegiado por los ecosistemas existentes con variedad de climas que permite visualizar una riqueza propia que otras naciones admiran por los potenciales ambientales presentes y aún por desarrollar. Esto, con la posibilidad de ser un actor importante en la región por los dos mares. Lo anterior contrasta con la realidad actual dentro de un contexto de globalización, en la forma como se benefician los actores ilegales que afectan la región. Adicionalmente, las grandes economías a nivel mundial buscan acelerar procesos de consumo motivados por los avances tecnológicos, generando beneficios a la población, pero que a su vez incrementa el gasto de recursos naturales, en ocasiones de forma indiscriminada.

Por ello es necesario para Colombia clasificar las economías que se presentan en lícitas e ilícitas, estas últimas generando impactos negativos para los ecosistemas. Así, dentro del contexto mundial y por todo lo anterior, las naciones industrializadas más importantes son parte de acuerdos y lideran compromisos internacionales, en pro de evitar y regularizar la industria para evitar el calentamiento global, como consecuencia del avance y aceleración de economías y la

* Profesional en Ciencias Militares egresado de la Escuela Militar de Cadetes General José María Córdova, administrador de empresas de la Universidad Militar Nueva Granada y magíster en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra. Correo electrónico: willpri35@gmail.com.

reactivación. Estos hechos han marcado el mundo después de la reciente pandemia, lo que impacta negativamente el medio ambiente.

Colombia frente a la dinámica global ambiental

En los últimos años se han registrado a nivel mundial cambios muy acelerados en el medio ambiente. Uno de los factores que influyen es estos cambios es la utilización y el empleo de los recursos naturales para el crecimiento y desarrollo industrial y económico de algunas regiones del planeta, causando afectación a ecosistemas y al medio ambiente en general. Dicho proceso ha requerido una regularización y ha obligado a pensar en recomponer y generar ambientes controlados para desacelerar la destrucción y el consumo de recursos. A su vez, busca dar soluciones para mitigar y minimizar los impactos causados por el hombre en la búsqueda de satisfacer sus necesidades y por economías desahoradas por consumir y desechar elementos que terminan incrementando la contaminación, generalmente sin planes de mitigación para volver a rescatar zonas y recuperar desechos, que terminan en los ríos y mares del planeta.

Colombia no es ajena a esta problemática, aunque la economía no está basada en la industria; esta no se aparta del consumo de productos importados y, en menor escala, de los fabricados en el país. Es por lo anterior que los países encabezados por las potencias económicas están obligados a comprometerse en reducir niveles de impacto en la contaminación, logrando acuerdos que buscan regular los niveles de calentamiento global. El acuerdo de París, realizado en 2015, tiene como objetivo central del acuerdo reforzar la respuesta mundial ante la amenaza del cambio climático, manteniendo el aumento de la temperatura mundial en este siglo muy por debajo de los 2 grados centígrados —por encima de los niveles preindustriales— y proseguir los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura a 1,5 grados centígrados (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [UNFCCC], 2016).

Sin embargo, por la condición socio económica de Colombia y reconociendo el bajo nivel de desarrollo industrial, se estimaría que la contaminación e impactos negativos fueran mayores a los que se presentan en la actualidad, esto, además, se puede inferir teniendo en cuenta economías regionales similares con amenazas o riesgos comunes a los que debe afrontar el Estado colombiano.

Siendo así, las prioridades ambientales son basadas en su posición geográfica y junto a los diversos ecosistemas. Estos ecosistemas lo hacen único en variedad de especies, con diferentes pisos térmicos y con acceso a dos mares, lo cual obliga a los habitantes y al Estado a ser responsables con el cuidado, la conservación y la preservación de estos, en un entorno regional con prioridad en

Los ecosistemas que se comparten con otros países de Suramérica, como es el Amazonas.

Sin embargo, esa posición privilegiada es poco aprovechada para el desarrollo, lo que, también, desconoce la responsabilidad global que acarrea la tenencia de bienes ambientales como los que posee Colombia. Por el contrario, que el Estado colombiano no asuma los asuntos en los que convergen los intereses de las naciones suramericanas, va en detrimento de los mecanismos colectivos y de cooperación y, sobre todo, en detrimento de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales tan anhelados para financiar el desarrollo integral de los países.

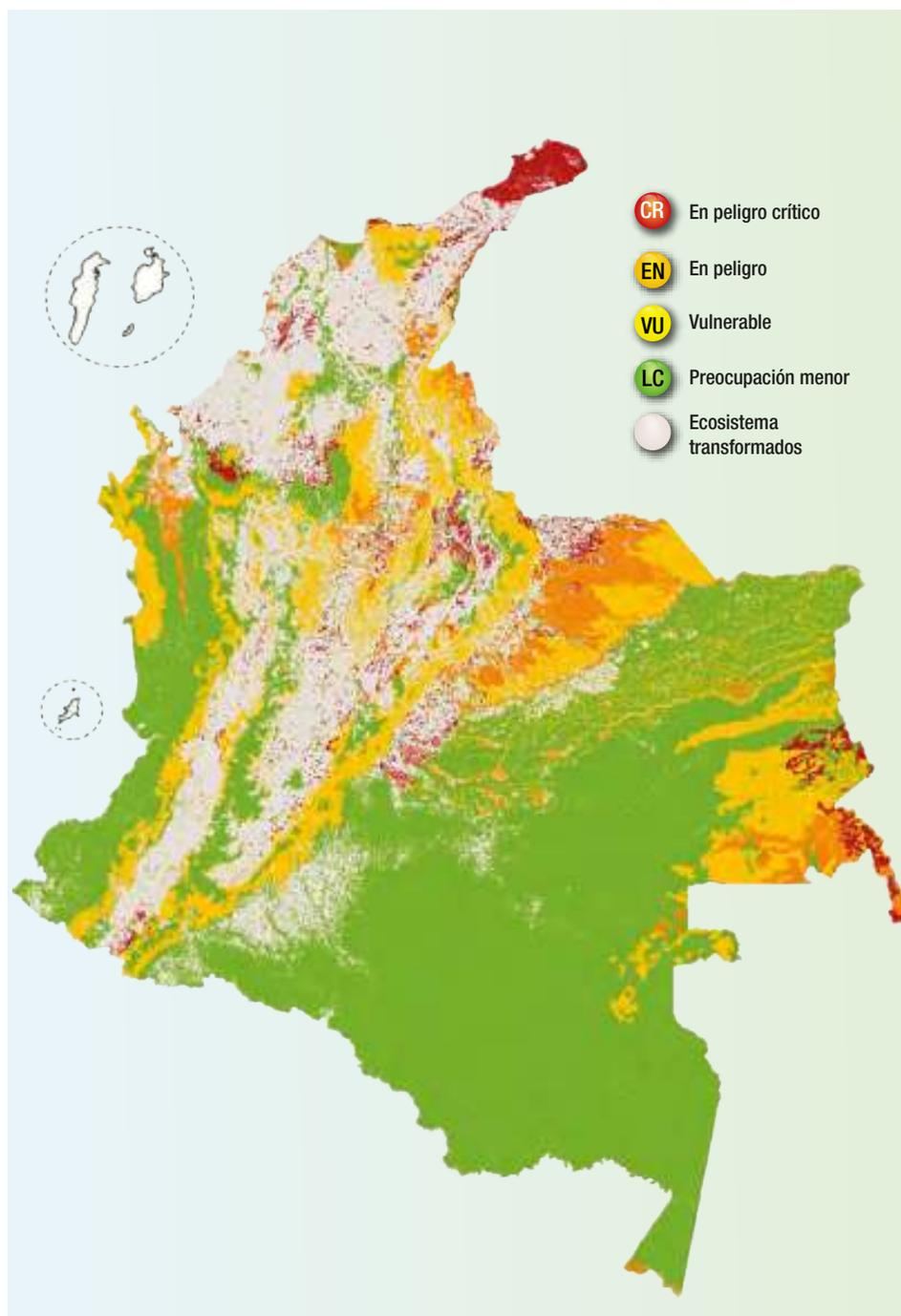
Para entender cómo está Colombia frente al deterioro ambiental y qué se ha hecho para proteger y mitigar el medio ambiente se generan unas preguntas claves, por medio de las cuales se puede acercarse a comprender la situación actual y para donde se va en el tema ambiental.

Ecosistemas y su afectación en el territorio nacional

Lo primero a saber es cuáles son los ecosistemas más sensibles y afectados por el deterioro ambiental en Colombia, entendiendo como *ecosistema* un conjunto de organismos vivos que comparten un mismo hábitat, Colombia tiene dos grandes ecosistemas, el terrestre y el acuático, y cada uno posee características propias por la variedad de pisos térmicos existentes. Por ello es importante referir estudios y seguimientos realizados por el Instituto Humboldt de carácter investigativo dentro del Ministerio de Medio Ambiente en cuanto a estos temas sensibles para los entornos existentes.

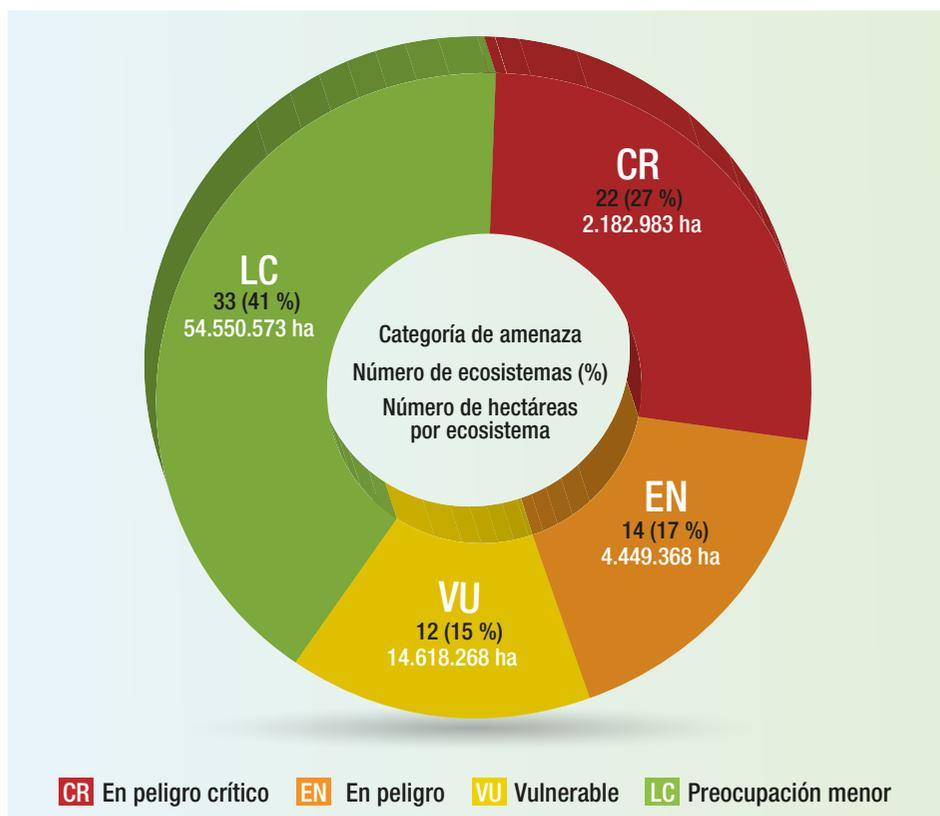
En la actualización de la lista roja de los ecosistemas terrestres de Colombia publicada por el Instituto Humboldt (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2017), Colombia no ha sido ajena a la tendencia de impactos ambientales. En particular, durante el último siglo se ha presentado una aceleración notoria que ha derivado en un sustancial incremento de la huella humana acumulativa que se extiende sobre la mayor parte del territorio, especialmente en las regiones Andina y Caribe.

El mapa 1 y la gráfica 1 nos permiten ver la evolución por zonas geográficas de los ecosistemas y las áreas en riesgo. Es importante resaltar y lograr entender el porqué de esa clasificación, así como las prioridades que se establecen en áreas donde se requiere hacer conciencia colectiva, influyendo en los 21.250.619 habitantes de los sectores clasificados como críticos en color rojo, es decir, los que están en peligro y son más vulnerables.

Mapa 1. Lista roja de los ecosistemas terrestres de Colombia

Fuente: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt [Instituto Humboldt] (2017).

Gráfica 1. Ecosistemas terrestres de la lista roja de Colombia



Fuente: Instituto Humboldt (2017).

Estas comunidades, al estar inmersas en las áreas y tener el conocimiento de la magnitud real de los riesgos, deberían tener priorización en la vinculación a los procesos de conservación, mitigación y de recuperación de los bienes ambientales.

Por su parte, las zonas de color gris representan las zonas de mayor concentración y desarrollo de la población colombiana, alterando los ecosistemas por la misma ocupación o densidad de estos. Es así como se hace relevante estudiar y comprender los ecosistemas transformados, es decir, cómo la ocupación y densidad afecta o se relaciona con la transformación del ecosistema.

Deterioro ambiental, una problemática en crecimiento

El segundo aspecto para entender el deterioro ambiental es conocer en dónde se incrementa la problemática y cuáles son los actores y las actividades legales

e ilegales que más vienen incidiendo en el deterioro del medio ambiente en Colombia.

Son varios los factores que inciden y diversos actores que suman negativamente al deterioro y daño ambiental en Colombia, aunque el principal se puede afirmar como “el hombre” como habitante de ecosistemas. Es el principal actor pues es quien genera la aceleración de cambios a ecosistemas con las causas propias de las modificaciones a los ambientes.

Un nuevo informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático demuestra que las emisiones de gases de efecto invernadero de las actividades humanas son responsables de un calentamiento del planeta en un 1,1 °C desde el periodo 1850-1900 hasta la actualidad. Más alarmante es el hecho de que el estudio predice que se espera que la temperatura global alcance o supere los 1,5 °C o incluso más calentamiento en los próximos 20 años. Esta evaluación se basa en los conjuntos de datos recogidos por todos los científicos del mundo dedicados a observar el clima.

El informe es un código rojo para la humanidad. Las señales de alarma son ensordecedoras y las pruebas son irrefutables.

Todos ellos son unánimes en observar que el clima está cambiando en todos los rincones del planeta a una escala no vista en miles y hasta cientos de miles de años. Y coinciden que algunos de esos cambios en marcha serán irreversibles por miles y hasta cientos de miles de años (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2021).

El progreso y desarrollo a nivel mundial trae aspectos positivos para los países; sin embargo, también conlleva unos factores a observar, a los cuales no se les presta atención y pueden pasar desapercibidos para el común de las personas, como lo es el alto consumo de recursos naturales, donde se presenta la principal afectación ambiental.

Es así como en el contexto regional y haciendo referencia al daño ambiental en Colombia, son otros los puntos de atención, los que tienen que ver con actividades económicas enmarcadas dentro de “la legalidad y la ilegalidad”. El impacto ambiental obliga a tener una especial atención y se observa que es más probable que dentro del marco de las economías legales se den espacios para la prevención, recuperación y conservación de ecosistemas, que contrastan con las economías ilegales donde es imposible tener controles. Esto, debido a que la economía está fuera del marco de la Constitución, las leyes y las normas existentes que regulan la nación.

Aunado a lo anterior se suma la falta de sentido de pertenencia de algunas comunidades por la tierra y por los entornos donde se habita, a pesar de las

campañas existentes. Estas personas solo con el hecho de generar desperdicios (desechos de todo tipo especialmente plásticos) y no aportar a la cadena de recolección y acumulación, generan una problemática cultural donde actualmente existen procesos de prevención a la contaminación que organizan los gobiernos locales.

En cuanto a la contaminación, la anticipación y prevención se hacen más eficaces cuando hay arraigo y pertenencia; sin embargo, en Colombia, los factores de desplazamientos de núcleos familiares de unas regiones a otras por diferentes causas hacen que el arraigo desaparezca y se afecte el interés y el sentimiento de pertenencia por el sitio en donde se vive. Esto lleva a las comunidades a la pérdida de intereses comunes, siendo un factor importante para el desarrollo sostenible de estas.

Estos espacios sociales son aprovechados por las economías ilegales y por los grupos armados organizados, que son los que más contribuyen a la contaminación y el deterioro ambiental en Colombia. Es así como la “destrucción y daño” es lo que caracteriza a las zonas donde están presentes dichas economías, por lo que es necesario limitar este concepto, para poder comprender aún más este fenómeno que genera efectos sociales y de convivencia.

Contrario a lo anterior y como aspecto positivo, hay economías enmarcadas en la legalidad (cultivos tradicionales, explotación minera, prácticas de ganadería, industria, etc.), que generan un aporte importante a la economía nacional y que están bajo el control del sistema estatal. Aportan recursos con los tributos e impuestos a los municipios y a la nación, que se puede utilizar para generar empleo y mover la economía en mayor o menor proporción. En estas zonas, los planes ambientales de protección o recuperación se hacen efectivos con las entidades que vigilan este sector y hablar de mitigación o sostenimiento de ecosistemas, y es en este sector donde se puede generar capacitación e incrementar la cultura, y por supuesto frenar el deterioro en los sitios donde se pueden presentar las afectaciones ambientales propias de los procesos que desarrollan.

Se entiende por *actividades legales*, por ejemplo, a la ganadería, que se ha ido abriendo espacios con el transcurrir de los años, reemplazando los bosques y selvas de Colombia, por áreas y zonas que buscan explotar la crianza del como una práctica comercial que puede regularse.

Diferente a lo ilegal, que, generalmente, tiene un subregistro o no se puede registrar, por tanto, es imposible medir las consecuencias reales de su impacto. Esto es alimentado por la ausencia de las instituciones del Estado en algunas regiones que son aprovechadas por grupos al margen de la ley.

Actividades tales como la siembra de cultivos de uso ilícito (narcóticos), inician la nefasta cadena de contaminación y destrucción, y generan una violencia

enquistada, donde se presentan la explotación ilícita de yacimientos mineros (minería ilegal) y la explotación de recursos naturales sin control como hidrocarburos, fauna, tala indiscriminada de árboles, etc. Actividades económicas que se terminan enlazando para atraer actores ilegales que van generando violencia y destrucción.

Se podría hacer un tratado de lo estipulado en el Código Penal colombiano para entender qué actividades se enmarcan en la ilegalidad, aspectos que se enumeran y que más adelante se especifican, como la extracción ilícita de yacimientos mineros, los cultivos ilícitos y los ataques a la infraestructura petrolera, entre otros.

Sin embargo, todo aquello que se haga sin permisos, sin controles y sin las condiciones técnicas, y con un beneficio particular, son parte de la ilegalidad, asimismo, cuándo se prioriza el lucro ante los procesos institucionales se convierten en prácticas ilegítimas con bajo nivel de sostenibilidad y de impacto social.

Otro factor importante es la llegada de colonos, lo que ha trastocado el tejido social y las formas tradicionales de relacionarse con el entorno. Dentro de estas se encuentran las técnicas tradicionales de minería, que son reemplazadas por formas convencionales que aumentan los márgenes de productividad y que a la vez incrementan los daños ambientales. Este cambio en las técnicas de explotación generalmente viene acompañado por un aprovechamiento de la actividad por parte de actores armados ilegales. Un ejemplo se puede ver reflejado en el caso de Acandí y Unguía, pues los colonos habrían permitido el ingreso de maquinaria a las zonas de actividad minera, ocasionando cambios en el territorio indígena que, como en el caso de la construcción de una carretera, habrían sido apoyados por las FARC-EP (Defensoría del Pueblo, 2018).

Colombia frente a los compromisos ambientales

Un tercer aspecto importante es conocer cuáles son los compromisos internacionales más relevantes que Colombia ha asumido en el marco del régimen internacional del medio ambiente (tratados y organizaciones internacionales). Por ello, es importante referenciar cuáles son y su contenido, qué compromisos adquiere Colombia ante estos y cómo está el país frente a estos en su cumplimiento frente al contexto global. Estos son:

- *Declaración de Estocolmo*: Fue firmada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972. Busca delinear unos criterios y principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar

y mejorar el medio humano (ONU, 1972). De esta se destaca que uno de los primeros pasos para ver la necesidad de la preocupación de hacer algo por el medio ambiente. La importancia ambiental de Colombia con dos océanos hace que la visión a la conservación y protección sea fundamental, pero la materialización de la posición se hace en la constitución política del 1991, en los artículos 79 y 80. Sin embargo, como ciudadanos es necesario interiorizar y conocer lo que se tiene y donde se vive para dar pertenencia de lo único que se puede dejar a las generaciones futuras.

- *Convenio CITES*: La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) es un acuerdo internacional que tiene por finalidad velar porque el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no se constituya una amenaza para la supervivencia de las especies (CITES, s. f.). Colombia es parte de CITES mediante la Ley 17 de 1981. Esta Convención entró en vigor para el país el 28 de noviembre de 1981 y su objetivo es velar por la conservación y uso sostenible de las especies de flora y fauna silvestres que son objeto de comercio internacional. En el marco de CITES, Colombia se ha posicionado como líder global en la protección y uso sostenible de recursos acuáticos vivos. Este liderazgo ha sido ampliamente reconocido por otros países, los cuales trabajaron de manera conjunta con el país para proponer enmiendas a la Convención, en particular para el incremento de la protección de tiburones y mantas (Cancillería de Colombia, 2021).

Debido a su privilegiada condición geográfica, Colombia es el tercer país en variedad de especies animales vivas y el primero en aves y anfibios. La asombrosa biodiversidad que se encuentra en este país lo convierte en una de las 12 naciones más megadiversas del planeta. Además de ser un país tropical lleno de riquezas naturales, diversidad de ecosistemas y organismos, Colombia también cuenta con el privilegio de ser un país que oxigena el planeta Tierra y lo llena de vida (Procolombia, s. f.).

- *Protocolo de Montreal*: El Protocolo de Montreal es un acuerdo ambiental internacional que logró la ratificación universal para proteger la capa de ozono de la Tierra, con la meta de eliminar el uso de sustancias que la agotan (SAO). De otro modo, aumentaría el riesgo de que altos niveles de radiación ultravioleta penetren en la Tierra, lo que daría lugar a una mayor incidencia de cáncer de piel y cataratas oculares, y afectaría los sistemas inmunológicos; así mismo tendría efectos negativos en las cuencas hidrográficas, las tierras agrícolas y los bosques (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2010).

La aplicación en el país de este protocolo se hace en base a los acuerdos internacionales y los tramites respectivos. Fecha de adopción: 16 de

septiembre 1988. Fecha de entrada en vigor: 1.º de enero de 1989. Ley de la República aprobatoria del tratado: Ley 29 de 1992. Fecha de adhesión: 6 de diciembre de 1993. Fecha de entrada en vigor para Colombia: 6 de marzo de 1994. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [Minambiente], 2017). El reto para Colombia en la protección de la capa de ozono no es de menos importante que en otros países desarrollados, la preocupación del medio ambiente está en la conciencia de los habitantes de la nación para asumir un compromiso real, de cara al asumido, que requiere de campañas, así como de capacitación y un cambio cultural de cara a la protección y conservación de los ecosistemas.

- *Declaración de Río*: La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, reunida en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, reafirmó la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972. Tuvo como objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial. Para ello, reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, nuestro hogar. Dos décadas más tarde se celebró otra Conferencia sobre Desarrollo Sostenible en junio de 2012, que se denominó Río+20. En el marco de esta iniciativa se invitó a todos los países a hacer un balance de sus logros a lo largo de estos años y exponer los desafíos actuales para avanzar hacia el paradigma del desarrollo sostenible. Estas respuestas se consignaron en un documento que presentó el Gobierno nacional como un aporte preliminar al proceso preparativo. Resultó de fundamental importancia contar con la visión de cada sector para adelantar este ejercicio (Minambiente, 2021a).
- *Política Nacional de Biodiversidad, Convenio sobre la Diversidad Biológica*: Uno de los objetivos primordiales de la Política Nacional de Biodiversidad es comunicar la manera como Colombia orientará a largo plazo las estrategias nacionales sobre el tema de la biodiversidad, así como definir quiénes son los encargados de las diferentes áreas de acción. El documento tiene una característica principal: es atemporal. La Política Nacional de Biodiversidad fue aprobada por el Consejo Nacional Ambiental en 1995 y se fundamenta en los siguientes principios: la biodiversidad es patrimonio de la nación y tiene un valor estratégico para el desarrollo presente y futuro de Colombia (Minambiente, 2021b).
- *Protocolo de Kioto*: Fue aprobado el 11 de diciembre de 1997. Debido a un complejo proceso de ratificación, entró en vigor el 16 de febrero de 2005.

Actualmente, hay 192 partes en el Protocolo de Kyoto. Este se basa en los principios y disposiciones de la convención y sigue su estructura basada en los anexos. Solo vincula a los países desarrollados y les impone una carga más pesada en virtud del principio de “responsabilidad común pero diferenciada y capacidades respectivas”, porque reconoce que son los principales responsables de los actuales altos niveles de emisiones de gases efecto invernadero (GEI) en la atmósfera.

- *Acuerdo de París*: Es un tratado internacional adoptado en 2015 durante la COP21 de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), y busca reforzar el compromiso de los distintos gobiernos frente al cambio climático. Este es un acuerdo histórico pues, por primera vez, se estableció una meta global: mantener la temperatura por debajo de los 2 °C y hacer el mayor esfuerzo para que no sobrepase los 1,5 °C. Colombia se comprometió a: (1) reducir el 20 % de sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para 2030, teniendo como punto de partida el inventario de emisiones nacionales de 2010; y (2) aumentar la reducción de sus emisiones de GEI a un 30 % si recibe apoyo internacional (Fondo Mundial para la Naturaleza [WWF], 2018).
- *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 2021 (COP26)*: La conferencia se desarrolló entre el 31 de octubre y el 12 de noviembre de 2021 en el Centro de Exposiciones de Glasgow (Escocia). Allí se resaltó que los países en el planeta tienen menos de 10 años para reducir las emisiones de GEI, lo que sería suficiente para mantener al planeta por debajo de los 1,5 grados de calentamiento (una de las metas). La expectativa de los resultados y compromisos de los líderes es lo más importante, pues depende de los compromisos adquiridos y de su cumplimiento. El calentamiento global avanza a niveles muy altos y los compromisos internacionales no avanzan tan rápido como se espera. Así pues, es clave y muy importante la participación de los líderes de las naciones como Estados Unidos quién es uno de los 130 jefes de Estado que asistieron, así como el primer ministro del Reino Unido, Boris Johnson, y Nicola Ferguson Sturgeon primera ministra de Escocia. Es de resaltar la ausencia de los líderes de naciones que impactan el calentamiento a nivel mundial, como son los presidentes Xi Jinping de China, Jair Bolsonaro de Brasil y Vladimir Putin de Rusia. Colombia, por medio de la intervención del presidente Iván Duque, presentó la estrategia climática nacional hasta 2050, con compromisos como el de reducir en 51 % las emisiones de gases efecto de invernadero y cero deforestaciones en 2030, así como créditos y financiación internacional para mitigación climática.

Implementación de acuerdos y políticas públicas para asumir este reto ambiental

El avance en el cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos debe llevar a una pregunta concreta: ¿cuál es el balance de la implementación de tales compromisos a nivel interno mediante políticas públicas y programas concretos para mitigar el deterioro y proteger el medio ambiente?

Para dar respuesta debemos alinear varios aspectos que el Estado colombiano ha venido desarrollando en los últimos años, iniciando por las políticas públicas y la alineación del plan de desarrollo del gobierno. El que actualmente tenemos en vigencia se alinea con la Agenda 2030, enfocada en el desarrollo sostenible. Este desarrollo se basa en las personas, la prosperidad, el planeta, la participación colectiva y la paz. La ruta para medir la implementación es a través de los objetivos de desarrollo sostenible y los objetivos de desarrollo del milenio de la ONU, los que permiten marcar un rumbo en Colombia.

Ante la ausencia de políticas de estado en temas tan importantes, y que aseguran continuidad así como la sostenibilidad en el tiempo de ser incluidos en los futuros planes de gobierno, permitiendo que dichos compromisos se cumplan para el beneficio de la nación y de las generaciones futuras.

Es así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible son parte de ese cumplimiento que Colombia asume con todas las instituciones del Estado, donde su intención es avanzar hacia un mismo fin, lo que permite marcar rutas, y con el aporte de las comunidades, facilitar en forma significativa a la mitigación del deterioro ambiental (gráfica 2).

Por lo anterior, todo cuando se refiere a una política pública el marco de desarrollo sostenible ha logrado gran aceptación, fundamentalmente por el empuje de organizaciones multilaterales como la ONU y la Organización para la Cooperación Económica para el Desarrollo (OCDE). Estas han logrado convocar a distintos países alrededor de programas conjuntos de cooperación y de propósitos. Dos de esos programas son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Chavarro y Vélez, 2017).

Así, podemos vislumbrar avances importantes en el tema ambiental relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales, que se adoptaron por todos los Estados miembros en 2015 como un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible están integrados, ya que reconocen que las intervenciones en un área afectarán los resultados de otras y que el

desarrollo debe equilibrar la sostenibilidad medio ambiental, económica y social (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2021).

De los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas que están estipulados, siete objetivos hacen referencia al tema ambiental en forma directa. Otros lo hacen en forma indirecta e impactan el medio ambiente, y su avance lo podemos desglosar de acuerdo con los datos reportados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidad encargada del seguimiento a dichos objetivos.

Por lo anterior, se pueden resaltar algunos de estos objetivos, en los cuales el tema ambiental es prioritario y permite a visualizar cómo va el país en el avance de las metas y de las tareas que se cumplen, para proyectar y aportar al cumplimiento de estas, las cuales se encuentra al alcance y consulta del ciudadano.

Gráfica 2. Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: ONU (2020).

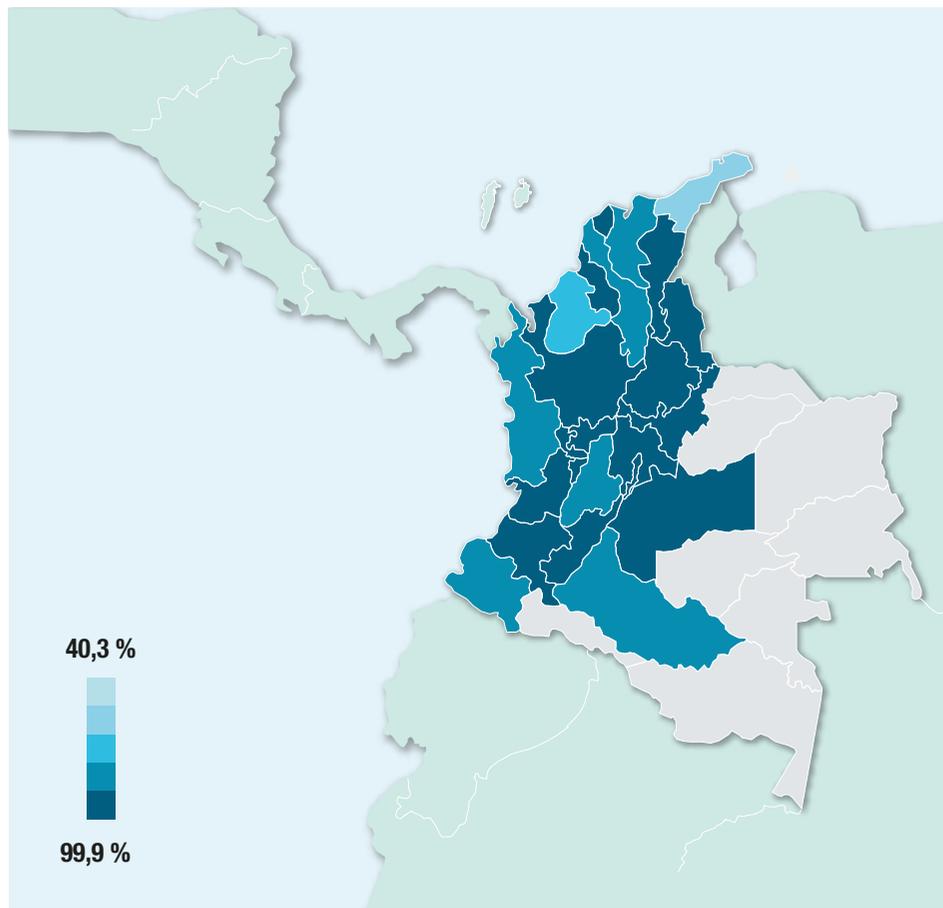
Objetivo de Desarrollo Sostenible 6

En el agua limpia y saneamiento contempla en el desarrollo de las metas:

- Mejorar la calidad del agua, el tratamiento de aguas residuales y la reutilización segura.
- Proteger y restaurar los ecosistemas hídricos de agua dulce.
- Ampliar el apoyo en materia de agua y saneamiento para los países en desarrollo.

- Apoyar el compromiso local en el manejo de agua y saneamiento. La relación de permitir a las comunidades de acceder a un servicio fundamental como es el agua potable.

Mapa 2. Aguas residuales domésticas en Colombia



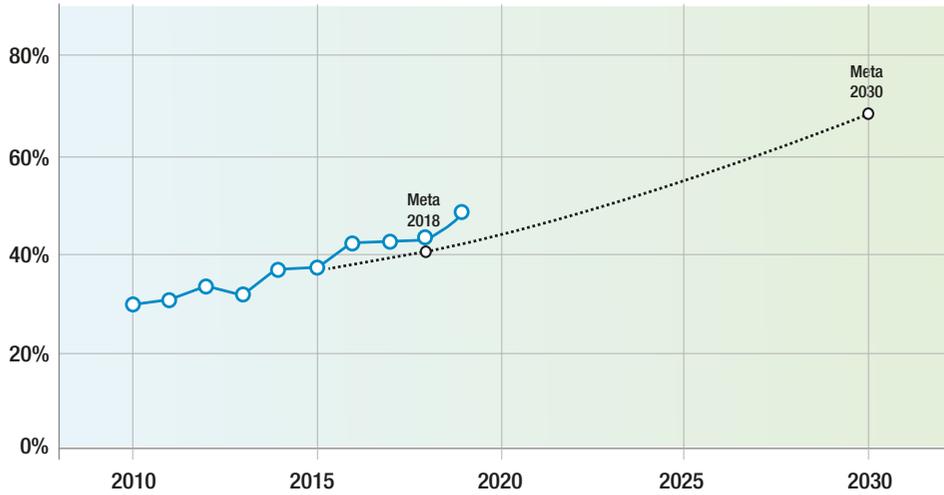
Fuente: Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

Si bien los porcentajes siguen en aumento, aún falta mucho para llegar a la totalidad. Podemos observar en los seguimientos detallados que esto es algo que impacta el día a día de la población, y que permite no solo mejorar el nivel de vida de la sociedad, sino también ser un aporte importante al reducir la contaminación de afluentes (mapa 2 y gráfica 3).

En el objetivo 6 se observa que la meta va en aumento. En la evaluación realizada en 2019 se aprecia que hay mucho por hacer para lograr el 100 % en 2030. Se requiere el compromiso de los gobiernos junto a la totalidad del Estado, así

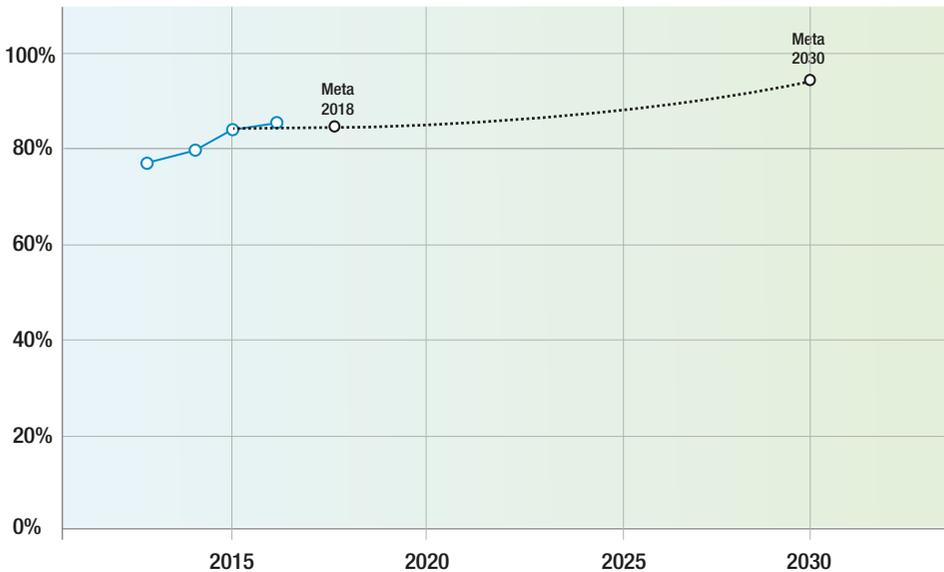
como la participación de las comunidades para generar cultura, y con los aportes económicos necesarios en las regiones, estos se convertirán en una fortaleza que permita dar ese salto al cumplimiento de los objetivos y de metas propuestas en cuanto a lo urbano.

Gráfica 3. Porcentaje de aguas residuales urbanas domésticas tratadas de manera segura



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

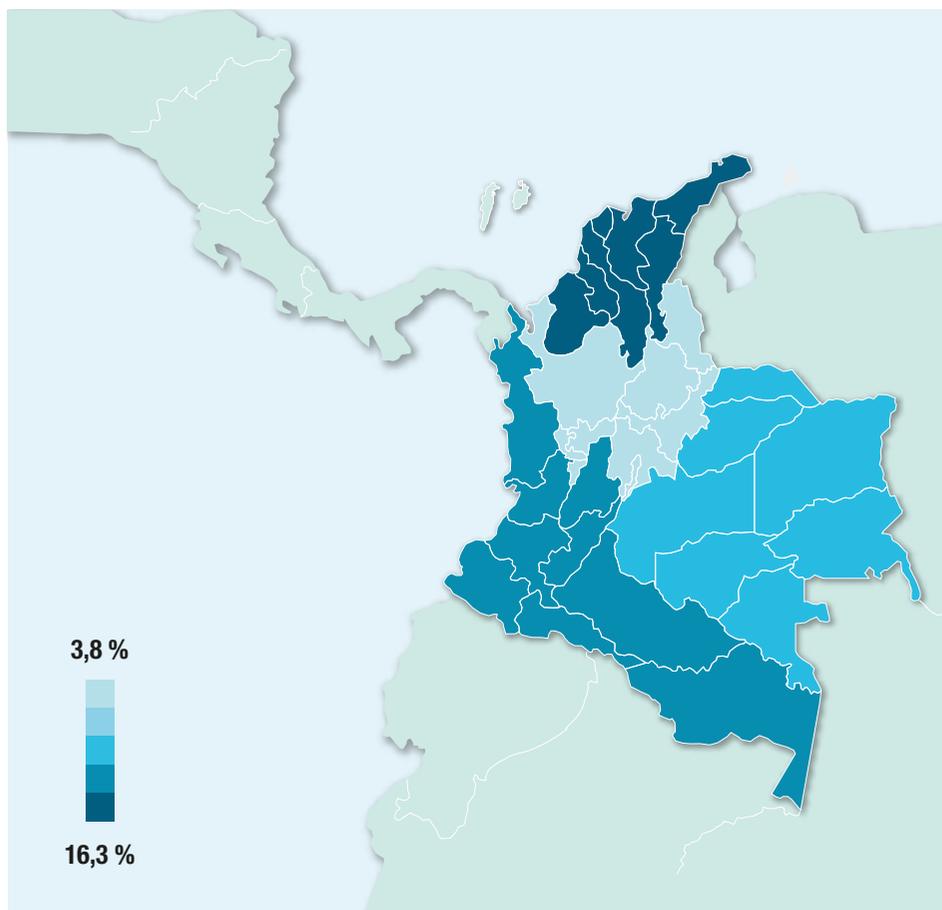
Gráfica 4. Porcentaje de aguas residuales industriales tratadas



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

La situación mejora en el tema industrial por los aportes del sector privado, que en cumplimiento a las normas y las necesidades del sector tienen un panorama más favorable para el logro de los objetivos, evidenciando controles importantes por parte del Estado en esta área (gráfica 4).

Mapa 3. Metas regionales para 2030 (puntos porcentuales)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

Para lograr alcanzar esta proyección, el esfuerzo de Estado debe ser como un todo, pues zonas como el Caribe colombiano requiere más compromiso que en otras zonas. Sin embargo, las demás áreas deben tener un plan articulado por los gobiernos locales que permitan tener planes de proyección y cumplimiento para este objetivo puntualmente (mapa 3).

El Gobierno nacional, en su plan de desarrollo, tiene como política la biodiversidad y el medio ambiente dentro de las prioridades, alineados con la política

de seguridad y defensa. Igualmente, se articula la política medio ambiental con el sector defensa, donde aparece un objetivo que se enfoca en este importante segmento. El objetivo se enfoca hacia la protección, preservación y recuperación del medio ambiente en todos los aspectos que cubre la misionalidad de la Institución militar.

Por eso, las Fuerzas Militares cumplen unas tareas, donde el Ejército, por ser la fuerza que abarca más espacios geográficos con sus efectivos, asume la operación denominada Artemisa para el sostenimiento ambiental y la preservación del agua, la biodiversidad y los recursos naturales, que son determinados como activos estratégicos de la nación dentro del plan de campaña que desarrolla la institución, con la participación de la Fuerza Aérea así como la Armada nacional.

Objetivo de Desarrollo Sostenible 13

La acción por el clima es uno de los objetivos más importantes y el Acuerdo de París de 2015 se enfoca en el cumplimiento de este objetivo, el reducir la emisión de los gases de efecto de invernadero. Colombia busca aportar e integrarse al esfuerzo global y para lograr este objetivo mundial (gráfica 5).

Gráfica 5. Reducción de emisiones totales de gases de efecto invernadero (porcentaje)



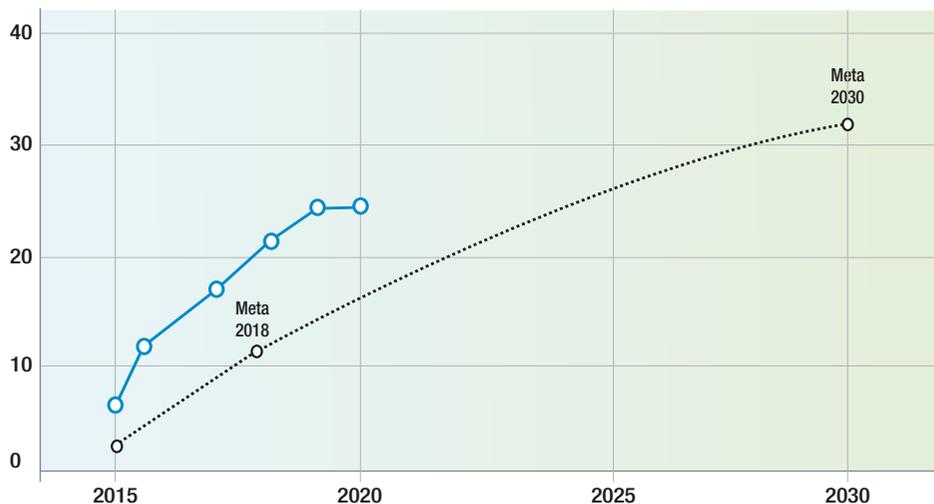
Fuente: Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

La reducción del efecto de invernadero es una realidad. Por ello se busca medir el número de entidades territoriales departamentales en las se efectúan acciones para la reducción de vulnerabilidad y incrementar de la capacidad adaptativa, así como la reducción de emisiones de gases de efecto Invernadero para mitigar los efectos del cambio climático, dentro de las políticas públicas en el territorio colombiano.

De la gráfica 6 podemos determinar que el trabajo realizado desde 2015 inició con un enfoque y una fuerza para lograr llegar a mejorar en cinco años,

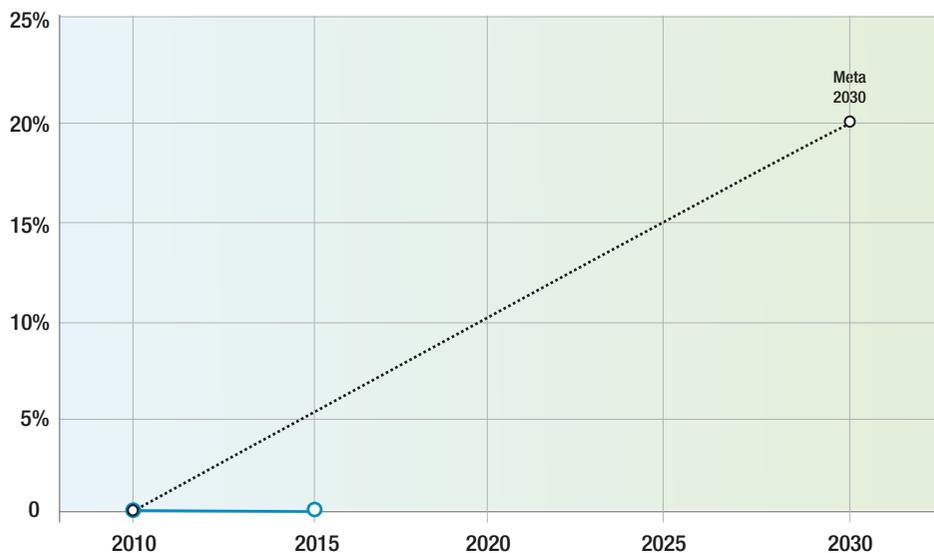
manteniéndose en el último año y determinando la ruta a seguir en los próximos diez años. Para ello, es necesario que las políticas públicas se cumplan, exigiendo a los entes territoriales que se esfuercen para lograr alcanzar la meta prevista con un seguimiento y autocontrol para lograr desde los procesos regionales y locales llegar a aportar a este gran esfuerzo común.

Gráfica 6. Reducción de vulnerabilidades



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

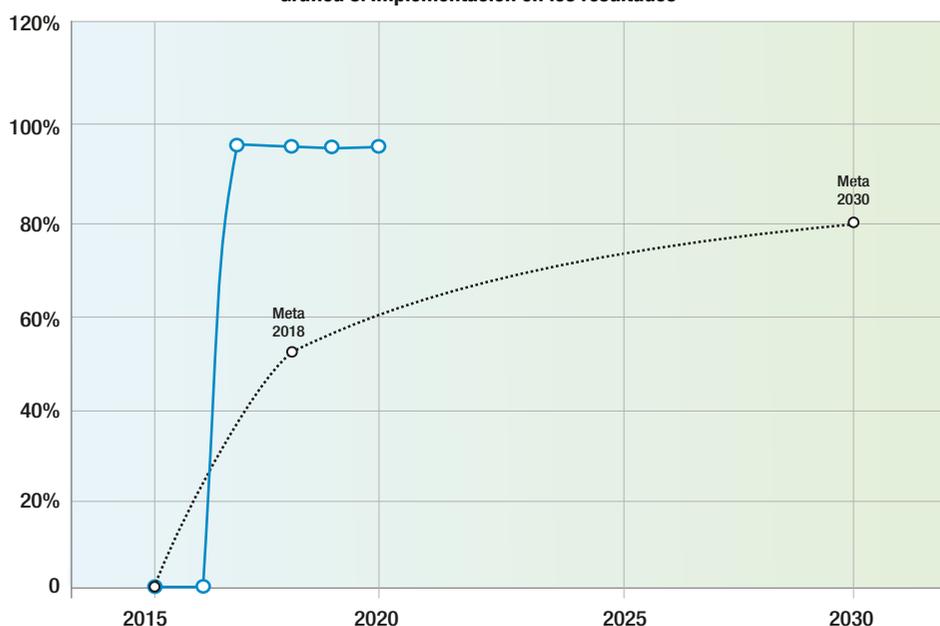
Gráfica 7. Reducción total del efecto de invernadero



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

La gráfica 7 muestra el resultado final: la reducción total del efecto de invernadero, que no se puede medir de forma definitiva aún porque está en desarrollo. Además, se puede inferir que se mantiene igual durante los cinco años por la implementación de las políticas públicas, la adaptación y la aplicación de estas. Esto evidencia que hay mucho por hacer y que los acuerdos o compromisos no se están cumpliendo o ejecutando de forma idónea. Finalmente, se interpreta, también, que los procesos de culturización deben ser incrementados para alcanzar en alto grado de compromiso donde todas las comunidades se vinculen en el proceso de cumplimiento.

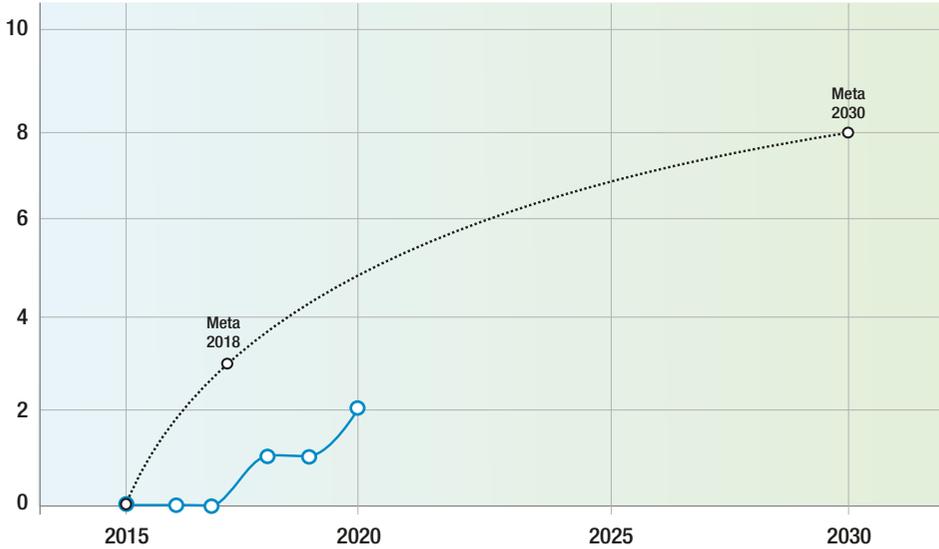
Gráfica 8. Implementación en los resultados



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

Cuando se mide el porcentaje de departamentos y ciudades capitales (gráfica 8) que incorporan criterios de cambio climático en las líneas instrumentales de sus planes de desarrollo, respecto al total de departamentos y ciudades capitales donde se alcanza un 90 % más de la meta prevista, se pensaría que estamos cumpliendo el objetivo final. Pero al incluir en el análisis los planes de desarrollo, se puede apreciar que la aplicación es lo que demora y que se tiene mucho terreno por trabajar para lograr la meta final.

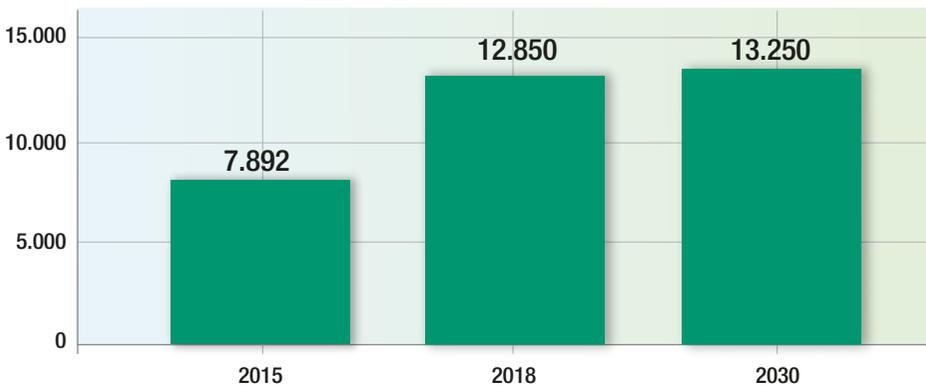
Si revisamos la gráfica 9 y la comparamos con la anterior, podemos observar que se queda corta en los planes sectoriales integrales de cambio climático, lo cual reafirma las debilidades aún en la aplicación y la necesidad de seguir persistiendo en el cumplimiento.

Gráfica 9. Comparación de metas

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

Objetivo de Desarrollo Sostenible 13

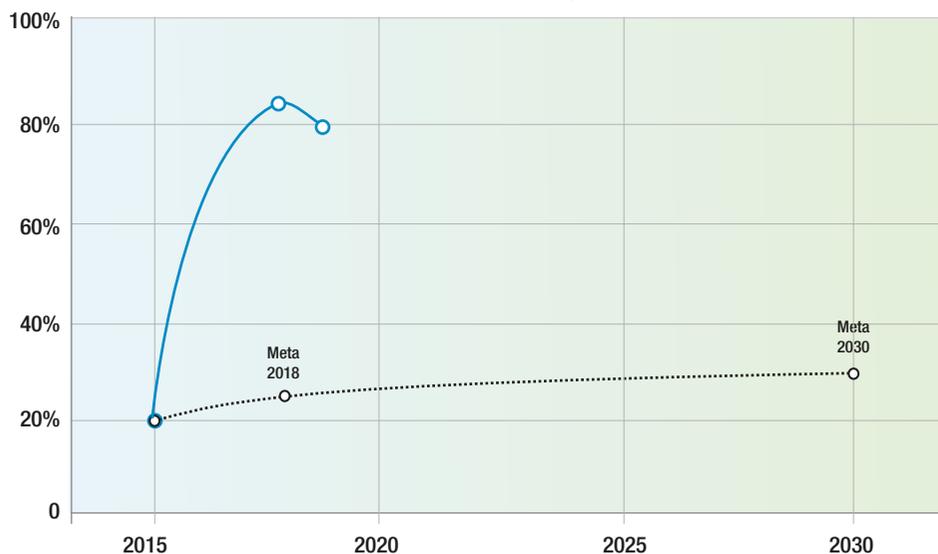
La importancia para Colombia como país bioceánico de la vida submarina, donde el potencial es alto en especies y donde la afectación es mundial por la forma como aumenta la contaminación con desechos o residuos que no se degradan en todos los mares del mundo y terminan afectando todo el ecosistema. Por lo anterior, es prioritario para Colombia enfocar esfuerzos institucionales para que este potencial que aún está sin explorar y donde la nación debe enfocar esfuerzos para una protección real y sostenible en el tiempo (gráfica 10).

Gráfica 10. Aumento de las hectáreas protegidas en Colombia

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

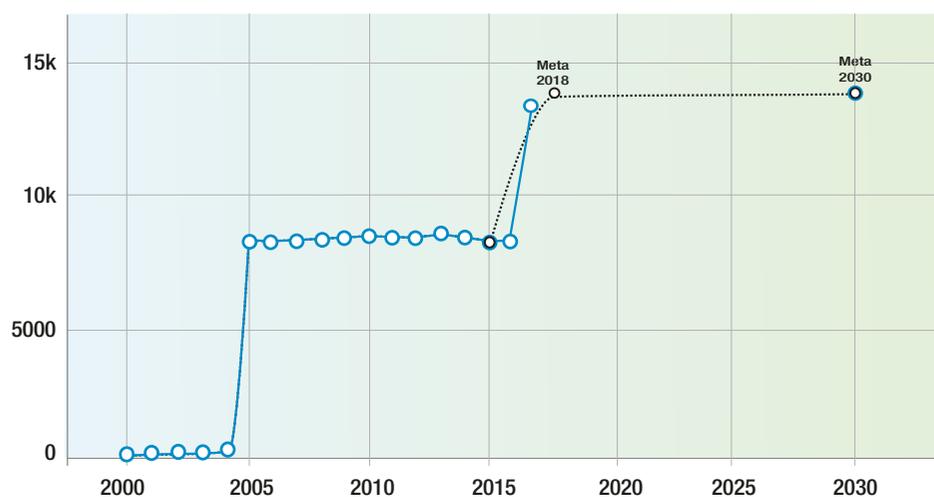
Porcentaje de estaciones de monitoreo de aguas marinas con categoría entre aceptable a óptima en el índice de calidad de aguas marinas (ICAM) (gráfica 11).

Gráfica 11. Índice de calidad de aguas marinas



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

Gráfica 12. Miles de hectáreas de áreas marinas protegidas



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (s. f.).

Para revisar el indicador donde se mide el porcentaje de estaciones de la Red de Vigilancia para la Conservación y Protección de la Calidad de las Aguas Marinas y Costeras de Colombia (REDCAM), se observa que se registran categorías

del ICAM entre aceptable y óptima, visualmente podemos pensar que estamos muy bien en el tema, lo cual dista de la realidad al necesitar, asimilar y comprender la importancia de los mares colombianos por parte de todos los habitantes (gráfica 12).

Este indicador muestra las hectáreas marinas del país que han sido declaradas e inscritas en el RUNAP como un área protegida del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), respecto al área marina del país. Lo cual tiene un trabajo importante por desarrollar para cumplir la meta, es decir, la oportunidad que tiene Colombia para valorar y saber como dar manejo sostenible a los mares que posee y dentro de un contexto global, generando desarrollo.

Lo anterior nos muestra como el Estado colombiano ha aumentado la necesidad de ampliar zonas en este caso, áreas marinas con protección, con una buena proyección; sin embargo, dista de la realidad en el pensamiento de las comunidades, donde la conciencia en la sociedad hacia los mares la cultura y falta de definición de los intereses nacionales no son tan amplias, siendo necesario que los habitantes sientan como propios los recursos naturales en este caso.

Todo anterior nos deja un panorama positivo ante los avances y aún más la proyección hacia el futuro, que obligan y deben ser parte de los planes de Gobierno, permitiendo en el tiempo mantener procesos que impactan la sociedad y lograr alcanzar las metas previstas que benefician la nación.

Es así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible son prioridad tanto para el Gobierno nacional como para las Fuerzas Militares. Ahora bien, la ausencia de algunas instituciones del Estado en unas regiones dificulta los procesos de cumplimiento, pero debido a que las fuerzas armadas de Colombia pueden llegar a todo el territorio nacional con sus recursos humanos y tecnológicos, se va ganando espacio progresivamente para que desde la garantía de seguridad el Estado pueda llevar sus instituciones y atender las necesidades locales y sociales.

Como anteriormente se mencionó, en cumplimiento del Plan Artemisa para aportar a la prevención y recuperación de los ecosistemas, se desarrollan operaciones en contra de la minería ilegal y el narcotráfico. Y en coordinación de la Policía Nacional se ejercen controles y se logra neutralizar a quienes incurren en delitos ambientales. Todo esto en coordinación con las autoridades, corporaciones regionales y la Fiscalía, aportando así al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo sostenible en forma regional.

Capacidades de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional frente a la protección ambiental

Para esto es bueno conocer que rol ha venido desempeñando la fuerza pública para la protección de los ecosistemas más sensibles en Colombia dentro de la misionalidad y la seguridad multidimensional.

Dentro de las funciones propias de las instituciones militares y de la Policía, se ha tenido claro la protección ambiental dentro de las misiones que se adelantan en cumplimiento constitucional. Además, progresivamente se mejora el nivel de conciencia institucional sobre la necesidad de la presencia de unidades militares en zonas críticas y de observación permanente como los páramos y los batallones de alta montaña, que en sus inicios fueron cuestionados, pero con el tiempo se evidenció la importancia de la presencia en la conservación de zonas que se ven amenazadas por delincuencia e intereses con fines económicos por parte de algunos particulares, que terminan atentando contra esta importante biodiversidad.

Por lo anterior, en cumplimiento de los lineamientos para el sector defensa en cuanto a protección y manejo del medio ambiente, el Ministerio de Defensa emitió “La política del sector defensa en la protección del medio ambiente” en 2018. De la cual se tienen tareas claves tales como:

- Apoyar las acciones soberanas que buscan salvaguardar, proteger y preservar la biodiversidad.
- Promover la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos integrados a la planificación ambiental y el ordenamiento territorial.
- Alinear las acciones y actividades del sector defensa con buenas prácticas ambientales.
- Apoyar las acciones que buscan erradicar las actividades ilícitas en los ecosistemas del país.
- Apoyar la conservación del ambiente en defensa de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.
- Generar conciencia y sensibilidad al sector defensa, a través de procesos de educación ambiental que permitan formar funcionarios éticos y responsables en su entorno (Policía Nacional, 2018).

Por consiguiente, lo anterior busca adelantar acciones tendientes a neutralizar amenazas, mediante operaciones y operativos contra las actividades que atentan contra los entornos naturales y la biodiversidad, así como las fuentes de agua. Todo esto, teniendo en cuenta que, si bien esta política sale en 2018, desde 1993 se venían cumpliendo tareas dentro del cumplimiento de la Ley 99 de 1993.

Artículo 103. Del Apoyo de las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas Armadas velarán en todo el territorio nacional por la protección y defensa del medio ambiente y los recursos naturales renovables y por el cumplimiento de las normas dictadas con el fin de proteger el patrimonio natural de la nación, como elemento integrante de la soberanía nacional.

La Armada Nacional tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones de control y vigilancia en materia ambiental y de los recursos naturales, en los mares y zonas costeras, así como la vigilancia, seguimiento y evaluación de los fenómenos de contaminación o alteración del medio marino.

La política ambiental del sector defensa se formula en el marco referencia y con articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales se miden en forma permanente y con proyección a 2030. Los ODS están en concordancia con la política del gobierno nacional, quien busca alinear estos temas trascendentales con estrategias que se proyecten en el tiempo. Y, para esto en Colombia, la E2050 es la estrategia de largo plazo (LTS), un proceso para la identificación de las transformaciones necesarias que deberán ocurrir en el país para construir una resiliencia climática socio-ecológica (E2050 Colombia, 2021).

Lo anterior permite tener las líneas adecuadas para direccionar el rumbo ambiental del Estado, donde lo más importante es la implementación y aplicación de los acuerdos logrados en el tema. En el caso del sector defensa, la fuerza pública enmarcada en un compromiso institucional ejemplo ante las demás entidades por su liderazgo y conocimiento sobre el contexto. Por esto, la fuerza pública, da cumplimiento de la misión constitucional, y como parte de la neutralización de las economías ilícitas de los cuales se benefician los GAO, en diferentes zonas del país con mayor afectación.

Así, entonces, el Comando General de las Fuerzas Militares emite una misión específica para esta temática dentro del Plan de Operación Mayor Artemisa para la Preservación y Defensa del Agua, la Biodiversidad y los Recursos Naturales. Para ello, las Fuerzas Militares de Colombia conducen operaciones conjuntas, coordinadas, interinstitucionales y multilaterales (CCIM) a partir del día "D", con el fin de mitigar los fenómenos de criminalidad que afectan el medio ambiente, en las áreas terrestres, fluviales y marinas protegidas para denegar las aéreas de protección ambiental a la criminalidad y proteger el agua, la biodiversidad y los

recursos naturales como activos estratégicos de la nación (Fuerzas Militares de Colombia [FF. MM], 2019).

Al analizar la misión del plan Artemisa para mitigar y proyectar la conservación por parte de las FF. MM., con la situación actual que se vive en las áreas, en relación con la economía, sumado a la seguridad en las regiones y cruzando con el mapa de deforestación y presencia de cultivos de hoja de coca, hace se pueda relacionar con las características que dieron inicio u origen de los grupos armados organizados en Colombia, ELN, disidencias de las FARC (Segunda Marquetalía), Pelusos, y demás grupos existentes, y es obligación referir al proceso de a Habana y los acuerdos entre las extintas FARC y el Estado en aras de revisar si se atendieron esas causalidades o características.

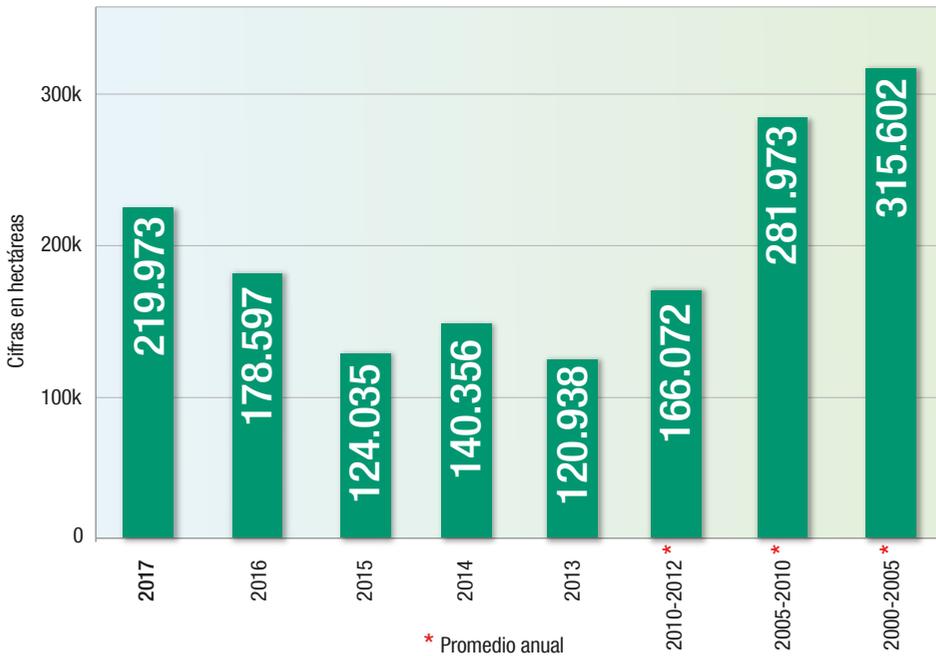
Visualizar la afectación en la áreas donde la minería ilegal y la deforestación para cultivo de hoja de coca y otros cultivos ilícitos, sumado a los ataques que hace a la infraestructura petrolera del Estado, donde se causan daños irreversibles, hace que el Estado deba proponer y replegar un trabajo integrado entre sus diferentes instituciones.

Consecuente con lo anterior, cabe mencionar dentro de las funciones y roles previstos en la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

Artículo 9º. Coordinación Interinstitucional para el Control y Vigilancia contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales. Créase el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales Asociados (Conaldef) para la defensa del agua, la biodiversidad y el medio ambiente, conformado por el consejero Presidencial para la Seguridad Nacional, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien lo preside, el Procurador General de la Nación y el Fiscal General de la Nación. Deberá participar el Ministro de Relaciones Exteriores, de existir acciones en zonas fronterizas o que involucren extranjeros, así como los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, Transporte y Minas y Energía, cuando los asuntos a tratar correspondan a sus competencias.

La gráfica 13 permite revisar cómo la deforestación hasta 2017 aumenta y nos obliga a preguntar el porqué de la disminución en un lapso entre los años 2013-2015. Por ello se hace necesaria la revisión y el análisis de la situación en los territorios más afectados no solo desde el punto de vista de seguridad. Se requiere una la mirada a los factores socioeconómicos y políticos, que hacen que este fenómeno se altere, así como la presencia de las economías ilícitas, lo cual permitirá buscar soluciones para continuar con la tarea por la protección ambiental.

Gráfica 13. Deforestación en Colombia (en hectáreas)



Fuente: InSight Crime - SIMCI.

Conclusiones

El desarrollo de Colombia está condicionado por la protección ambiental y las licencias ambientales son una norma permanente. Si bien se están direccionando esfuerzos hacia un cambio de procesos enfocados a los acuerdos firmados y con un seguimiento permanente de organizaciones como la ONU, mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es deber ciudadano conocer y hacer seguimiento para conocer e interiorizar el tema ambiental. Donde el punto más importante para el desarrollo y futuro de las comunidades es el factor ambiental y donde la intención final de estos objetivos debe considerar un espacio cultural y de conciencia orientados al desarrollo integral del área o región.

Al revisar quién o quiénes afectan los ecosistemas en Colombia, se encuentran a los denominados grupos armados organizados. Estos no son solo unos actores más. Es necesario tener claro que en las áreas de influencia se reúnen tres componentes que los hacen una “amenaza compleja” con alcances políticos, económicos y armados. Dichos grupos influyen en la sociedad y permean el funcionamiento de las instituciones del Estado, haciendo difícil impactar el corazón de las economías ilícitas. Por ello no solo son un problema de carácter militar o

policial, sino que se requiere de una respuesta integral para lograr los avances y las metas propuestas.

El momento actual que vive la comunidad internacional de cara al COVID-19 hace que todos los procesos institucionalizados y las estrategias misionales tengan un grado incertidumbre. En el caso de Colombia, donde el COVID afectó la economía y, paradójicamente, beneficiando los ecosistemas urbanos en la disminución de la contaminación por el confinamiento. Pero, no ocurrió lo mismo en la parte rural, al mantener muy activas las economías ilícitas y el tráfico de estupefacientes, tanto para el consumo interno (micro tráfico) como la exportación del mismo (narcotráfico).

Finalmente, el camino de la protección y conservación ambiental nos lleva a un manejo cultural, no solo en lo local sino a nivel mundial. La forma de hacerlo es desde lo más básico de la sociedad, en la familia y en los hogares. Al comenzar a aportar desde la base de las sociedades, es decir, desde las primeras interacciones culturales de las personas se debe apuntar a ese núcleo social que sí se efectúa la clasificación y el manejo de residuos, lo cual hará pensar en grande para lograr aportar con una acción real en la conservación y no avanzar en la destrucción de nuestro planeta.

Recomendaciones

Al Estado colombiano se le recomienda agilizar los procesos en la implementación y aplicación de los compromisos adquiridos por medio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en la conferencia en Glasgow (Escocia). Esto permitirá lograr la integración de esfuerzos entre las instituciones orientados a la mitigación de los problemas medioambientales y la conservación de los recursos no renovables. De esta forma se lograrán neutralizar las amenazas y mediante consensos y compromisos con las comunidades en las áreas determinadas, donde las economías ilícitas siguen imperando por la validación que dan los habitantes y por la forma como los GAO se soportan y mantienen en estos fenómenos (minería ilegal, cultivos ilícitos entre otros), se podrá abordar el proceso para reemplazar las economías y generar mecanismos sostenibles, comprometiendo gobiernos locales para neutralizar los problemas sociales.

Por su parte, el sector defensa, si bien está enfocado en la conservación y preservación no solo mediante la neutralización de actores de economías ilícitas, sino también desde la protección de áreas importantes que, no se logra socavar o afrontar completamente las causas o eliminar la influencia de los grupos delincuenciales en las zonas. Por lo tanto, se hace que la revisión de las estrategias sea prioridad, siendo una problemática que no es causada, ni responsabilidad

exclusiva de un sector institucional ni de la sociedad. Es un tema integral y complejo que requiere de la acción del Estado con la articulación de todas sus entidades.

Crear y promover programas de culturización para nuestra sociedad, en aras de entender que el entorno donde vivimos es irremplazable y único, pues es lo que debemos proteger teniendo en cuenta el privilegio en cuanto a recursos estratégicos para los objetivos de la nación. Un país con dos mares que están aún por explorar para beneficio tanto de la nación y del medio ambiente, con sus ecosistemas nativos. Asimismo, se debe apuntar a todos los niveles de la sociedad, y, así generar procesos de manejo de residuos, con herramientas como la política pública para lograr mitigar estos fenómenos y, que en consecuencia, perduren en el tiempo y se vinculen en la idiosincrasia o costumbres de la nación.

Finalmente, se apremia y se reitera lo imperativo de un cambio de mentalidad pensando en lo ambiental por parte de todos los colombianos, en la forma como se da el manejo desde lo más sencillo en el adecuado manejo residuos, desechos, así como la clasificación de estos para su aprovechamiento y lograr que el “hacer lo correcto” lleve al común de las personas a hacer el buen uso y empleo de los recursos y para que la sociedad con esto aporte al adecuado manejo de la tierra donde se habita y se aproveche con responsabilidad una posición privilegiada orientada a incrementar la calidad de vida de toda la nación y de la región en la que compartimos bienes ambientales.

Referencias

- Cancillería de Colombia. (2021). Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/convencion-sobre-comercio-internacional-especies-amenazadas-fauna-y-flora-silvestres-cites>.
- Chavarro, D., y Vélez, M. I. (2017). *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia y el aporte de la ciencia, la tecnología y la innovación*. Recuperado de: https://minciencias.gov.co/sites/default/files/objetivos_de_desarrollo_sostenible_y_aporte_a_la_cti_v_3.5.pdf.
- Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 99 de 1993. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297>.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [UNFCCC]. (2016). ¿Qué es el Acuerdo de París? Recuperado de: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/que-es-el-acuerdo-de-paris>.
- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres [CITES]. (s. f.). ¿Qué es la CITES? Recuperado de: <https://cites.org/esp/disc/what.php>.
- Defensoría del Pueblo. (2018). *Informe especial: Economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo*. Recuperado de: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación. (s. f.). *La Agenda 2030 en Colombia*. Recuperado de: <https://www.ods.gov.co/es/about>.
- E2050 Colombia. (2021). El Acuerdo de París para el Cambio Climático. Recuperado de: <https://e2050colombia.com/el-acuerdo-de-paris-para-el-cambio-climatico/>.
- Fondo Mundial para la Naturaleza [WWF]. (2018). ¿Sabes qué se pactó en el Acuerdo de París? Recuperado de: <https://www.wwf.org.co/?334976/Glosario-ambiental--Sabes-que-se-pacto-en-el-Acuerdo-de-Paris>.
- Fuerzas Militares de Colombia [FF. MM.]. (2019). Campaña Artemisa. Recuperado de: <https://xdocs.cz/doc/folleto-campana-artemisa-14959-1pdf-08p455mx058v>.
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt [Instituto Humboldt]. (2017). *Actualización de la Lista Roja de los*

Ecosistemas Terrestres de Colombia. Recuperado de: <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2017/cap2/204/#seccion1>.

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [Minambiente]. (2017). *La incorporación del riesgo en el ordenamiento territorial*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/cambio-climatico-y-gestion-del-riesgo/gestion-del-riesgo-en-el-ordenamiento-territorial/>.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [Minambiente]. (2021a). *Colombia Río+20: un esfuerzo conjunto. Aportes de la sociedad civil*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/asuntos-internacionales/rio-20/colombia-rio-20-un-esfuerzo-conjunto-aportes-de-la-sociedad-civil>.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [Minambiente]. (2021b). Política Nacional de Biodiversidad. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/direccion-de-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemicos/politica-nacional-para-la-gestion-integral-de-la-biodiversidad-y-sus-servicios-ecosistemicos/>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1972). Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano 1972. Recuperado de: <https://undocs.org/es/A/CONF.48/14/Rev.1>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2020). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2021). *Cambio climático: El ser humano ha calentado el planeta a un nivel nunca visto en los últimos 2000 años*. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2021/08/1495262>.
- Policía Nacional. (2018). Política Ambiental del Sector Defensa. Recuperado de: https://www.policia.gov.co/sites/default/files/cartilla_politica_sectorial_ambiental.pdf.
- Procolombia. (s. f.). Debido a su privilegiada condición geográfica Colombia es el tercer país en variedad de especies animales vivas y el primero en aves y anfibios. Recuperado de: <https://www.colombia.co/pais-colombia/geografia-y-medio-ambiente/la-riqueza-de-la-fauna-colombiana-en-cifras/>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2021). *La Gran Transformación*. Recuperado de: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>.

Colombia de cara a las epidemias, pandemias y otras enfermedades

Fredy Fernando Gómez Gamba*, Guillermo Henrique Gómez París**
y Diana Victoria Uejbe Cediel***

Pandemia: “la dispersión global de una nueva enfermedad” con potencial evidenciable de causar un gran perjuicio a las comunidades.

World Health Organization, 24 de febrero de 2010

Introducción

La fragilidad humana frente a los efectos de la proliferación de enfermedades infectocontagiosas altamente letales se origina de factores como la globalización, el crecimiento de la densidad poblacional, el tránsito indiscriminado con bajo control de personas, mercancías y semovientes, el detrimento ambiental y el factor zoonosis presente en roedores, pulgas e insectos, entre otros.

Dadas las circunstancias de globalización y relaciones internacionales que conectan a Colombia con el resto del mundo y que suscita la presencia de riesgos

* Profesor en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes José María Córdova, magíster en Defensa Nacional de la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF) en Buenos Aires, Argentina, y magíster en Estrategia y Geopolítica de la Escuela Superior de Guerra. Contacto: fgg260470@gmail.com.

** Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Derecho Urbano y magíster en Periodismo de la Universidad del Rosario. Presidente Ejecutivo Nacional de la Asociación Colombiana de la Industria Gastronómica (Acodres). Contacto: henriquemendezparis@gmail.com.

*** Bachelor of Arts en Historia y Relaciones Internacionales de Tufts University (Boston, Estados Unidos), magíster en Administración de Empresas de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia).

biológicos a los que se expone en el día a día, es pertinente analizar su situación de salud de cara a las epidemias, pandemias y otras enfermedades infectocontagiosas, partiendo de las políticas públicas con las que cuenta el país y su cumplimiento en la mitigación de los efectos adversos de los agentes biológicos que ingresan y que en un momento dado pueden afectar la salud humana de sus habitantes.

Es así que la relación entre la población y gobierno le permite a Colombia atender de manera responsable la salud de sus ciudadanos, legislando sobre el tema, para proteger a su vez los valores asociados a la práctica médica y sanitaria, así como la productividad colectiva.

Este fue el caso que se presentó en el mes de diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan (China), cuando se evidenció la presencia de un nuevo coronavirus a partir de un brote respiratorio en pacientes que habían estado en contacto o cercanos al mercado de esta ciudad. Aunque en ese momento se desconocía el impacto para la comunidad global de lo que generaría el virus que se detectó y que fue denominado por el Comité Internacional de Taxonomía Viral *como coronavirus-2 generador de síndrome agudo respiratorio severo (SARS-Cov-2)* (King *et al.*, 2012).

La presencia de este virus exigió un cambio en la forma de hacer las cosas, que sin duda alguna traería aprendizajes valiosos, pero también evidenciaría de manera más profunda las falencias históricas que se habían traído en el sistema.

Es necesario recordar que, en el mundo, el SARS-Cov-2 ha cobrado la vida de 4.284.264 personas, de 202.113.389 pacientes confirmados (2,11 % letalidad por casos confirmados) con la infección afectando a 188 países (datos con corte al 7 de agosto de 2021). Los cinco países con mayor número de casos con la infección son Estados Unidos, India, Brasil, Francia y Rusia con 35.730.560, 31.895.385, 20.108.746, 6.350.899 y 6.340.370 casos, respectivamente. Por otra parte, los países con mayor número de casos de fallecidos por la infección son Estados Unidos, Brasil e India, con 616.710, 561.762 y 427.371 muertes desde el inicio de la pandemia respectivamente (Universidad HJ, 2021)

En Colombia, el primer caso se reportó el 6 de marzo de 2020. Según el boletín del Instituto Nacional de Salud (INS, 8 de agosto de 2021), existen 4.834.634 casos con infección confirmada por SARS-Cov-2, de los cuales han fallecido 122.277 pacientes, evidenciando una tasa de letalidad por casos confirmados a nivel nacional del 2,52 %. Las tres zonas con mayor número de casos confirmados por la infección son Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca. Los datos sugieren que los estratos 1, 2 y 3 son los más vulnerables, pues son los que han concentrado la mayor mortalidad en la población.

Esta situación incrementó la demanda de los servicios de salud y derivó en el aislamiento de millones de personas alrededor del mundo, estimulando la búsqueda de soluciones para prevenir su propagación, tales como el distanciamiento social, la implementación de diversas políticas públicas y la innovación de vacunas producidas por diferentes laboratorios del mundo. Sin embargo, existe escepticismo por parte de algunas personas que se niegan a aceptar las medidas de prevención implementadas, poniendo en riesgo sus vidas y la de las personas con las que interactúan.

Análisis de la situación de salud en Colombia

Cuando se habla de contexto es necesario analizarlo desde los factores contributivos para la comprensión del fenómeno o la situación. En este caso se mostrarán algunos elementos relacionados con el sujeto de cuidado, su actitud frente al proceso salud enfermedad y las condiciones que determinan la aparición de determinados fenómenos.

Nuevas tareas

El abrirse a nuevos desafíos ha implicado la asignación de nuevas funciones, el establecimiento de nuevas actividades y la creación de nuevos roles en los servicios de salud. Pero esto, sin el tiempo, la preparación ni el acompañamiento suficientes a la adaptación de los servicios básicos de salud, ha estado supeditada al ensayo y error. Ya para el sistema se venían estableciendo retos que correspondían a fortalecer las tareas a luz de los sistemas de calidad en medio de sistemas de financiamiento adversos, donde el aseguramiento apenas comenzaba a entender la importancia de la gestión del riesgo como la mejor herramienta para optimizar los costos en el sistema de salud.

Dentro de las nuevas tareas se agregaron a todos los servicios retos. Por ejemplo, para los servicios de admisiones y registros, donde la presencialidad siempre fue su norte el no contar con el paciente y teniendo en cuenta que el acceso al internet, los diferentes medios de comunicación en Colombia son variables, se establecieron dificultades marcadas por la no actualización de los datos de contacto de los pacientes. Importante tener en cuenta que, en el país, donde en las ciudades principales del país como Bogotá, Cali, Bucaramanga y Medellín, así como las cabeceras de los municipios que conforman las áreas metropolitanas del Valle de Aburrá, Centro Occidente, Cúcuta, Bucaramanga y los ubicados en la sabana de Bogotá, los porcentajes oscilan entre el 45,0 % y 55,0 % (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane], 2021). Esto implica que la gente cambie constantemente de dirección y teléfono, lo que hacía que muchas de las citas se perdieran llevando esto a detrimento de uno de los atributos de calidad

del sistema de salud: la continuidad. Otra de las afectaciones que vivió este servicio fue el recaudo, ya que por el mismo desconocimiento o falta de acceso no se tienen establecidos métodos de pago que faciliten la contribución al sistema de salud de acuerdo con lo establecido para cuotas moderadoras y copagos, además de que en muchos contratos, al no estar estipulada expresamente la modalidad de “telemedicina”, varias EPS han usado este argumento para glosar y, por ende, desconocer las prestaciones de servicios por este canal, a pesar del decreto de estado de emergencia por pandemia.

Cuando se pasa por cada uno de los servicios de un primer nivel, sea el caso de la consulta externa, la promoción de la salud y prevención de la enfermedad, la hospitalización, las urgencias y el servicio de apoyo como laboratorio e imagenología, vemos que la pandemia afectó considerablemente los procesos que se llevaban en cada uno de ellos.

A continuación, se enunciará brevemente algunos de los cambios que se percibieron:

- *Consulta externa:* La disminución de la frecuencia de uso en los servicios de consulta externa al comienzo de la pandemia nos permite preguntarnos el nivel de pertinencia en el uso de este nivel de atención, ya que con la disminución de las consultas es necesario evaluar cuántas de estas son realmente necesarias y cómo se están haciendo los procedimientos de pertinencia clínica y adherencia a guías de atención en el país para que este tipo de situaciones pase. Es posible que algunas condiciones se compliquen por el miedo a la asistencia a los servicios de salud, pero también otra cantidad de patologías autolimitadas muestren cómo se puede realizar mejor uso de este servicio en las instituciones.
- *Promoción de la salud y prevención de la enfermedad:* Este es uno de los servicios que puede tener un mayor impacto negativo a raíz de la pandemia, ya que por su carácter de no urgente se pospuso. Además, se perdió la continuidad y el seguimiento a muchos de los procesos de cuidado que se venían dando, incluso durante muchos años, especialmente en lo relacionado con riesgo cardiovascular. El desconocimiento de variables objetivamente verificables a través de las llamadas telefónicas de seguimiento nos hace preguntarnos cómo se puede mejorar para hacer del automonitoreo una constante en el autocuidado de los pacientes usuarios de este programa. Una vez más, se evidencia que son programas donde el paternalismo prima y no se motiva la participación del paciente en la gestión de su propia salud. Las condiciones psicosociales y educativas del paciente son fundamentales, y es el trabajo social un pilar perdido en los modelos de P&P.
- *Hospitalización:* El sistema de salud en Colombia, dentro de su diseño, ha estado enfocado a que las hospitalizaciones se desarrollen en los niveles

de atención de mayor complejidad, dejando que el primer nivel de atención encuentre en este servicio un centro de costo poco rentable. Sin embargo, durante la pandemia quedó evidenciado que es necesario retomar la importancia de la hospitalización del primer nivel para que a los demás niveles de atención vayan los pacientes que en realidad los necesitan, y así realizar una mejor optimización de los recursos. También evidenció que era necesario el fortalecimiento en infraestructura, dotación y capacitación para la atención de pacientes hospitalizados, donde se fortalezca la capacidad resolutoria del médico del primer nivel, el cuidado de las enfermeras y el apoyo de los demás profesionales del equipo. Adicionalmente, es importante en Colombia fortalecer y promover los criterios para la hospitalización en casa y el manejo domiciliario del paciente, además de ser más estrictos en la promoción de resolución temprana de diagnóstico y conducta clínica para así aumentar la rotación de camas.

- *Laboratorio*: Una de las principales dificultades para el control inicial de la pandemia fue la falta de acceso a los reactivos para la detección del virus. Esto retrasó y disminuyó la sensibilidad del sistema para la captación y gestión de casos. Es necesario que se fortalezca a nivel nacional esta unidad de apoyo institucional, ya que se evidenció que es clave para el control de una pandemia. En el caso de Colombia, se pudo evidenciar que correspondía a privilegios, lo que amplió inicialmente las brechas en la gestión en las diferentes regiones y poblaciones.
- *Imagenología*: Para muchos de los hospitales de Colombia —de los cuales algunos se encuentran en riesgo financiero—, la renovación tecnológica puede ser una prioridad estratégica, pero está lejos de ser un objetivo real. Con los servicios de rayos X, importante para determinar el estado y la necesidad de remisión de los pacientes con COVID-19, nos encontramos frente a una infraestructura en su mayoría antigua o ausente, lo que dificultaba la toma de decisiones por parte de los profesionales de salud que se encontraban en los lugares más alejados.

Antecedentes de la presencia de organismos portadores de virus

Colombia, al igual que los demás países en el mundo, ha visto cómo se aumentan los riesgos biológicos por la posibilidad de la presencia de organismos portadores de virus, bacterias, hongos y parásitos, entre otros, que puedan afectar con brotes altamente infectocontagiosos, derivados de actividades como el comercio, el turismo o la migración extranjera. Por esta razón, los Estados han aunado esfuerzos en un intento por preservar la esfera de seguridad internacional.

Dado lo anterior, es relevante profundizar en el contexto histórico de la contaminación patógena. La primera aparición de una epidemia se registró en el año

430 a. de C., con la “plaga de Atenas”, dejando a su paso un resultado aproximado de 150.000 decesos y desquebrajando el poder y el prestigio ateniense (Martínez, 2017 p 36); otro ejemplo se observa en el Imperio romano, en el siglo II d. de C., el cual fue golpeado por la plaga antonina¹ con el deceso del 10 % de los pobladores —un estimado de 5 millones de personas (Carreñán, J; Sáez Geoffroy; Parra, J; Martinic, Z; Garay, C & González, H, 2016)—. Tiempo después, en el año 542 d. de C., se extendió una enfermedad “causada por el bacilo *Yersinia pestis* presente en ratas y pulgas” (Ponce de León, 2001, p. 188), denominada peste bubónica o peste negra, debido a que quienes la padecían presentaban marcas oscuras en la piel, la cual destruyó el Imperio bizantino y se propagó por África, Asia y Europa.

En cuanto al continente americano, la llegada de los europeos y de la población africana permitió el ingreso de nuevas afecciones de origen infeccioso, tales como la viruela, la influenza y el sarampión. Estas produjeron efectos letales sobre la población nativa, la cual se encontraba vulnerable debido al desconocimiento de tales enfermedades, de tal manera que México, en el año 1518 “contaba con una población de unos 25 millones de habitantes, para el año de 1568 se calcula en 3 millones y para 1618 quedó reducida a tan solo un aproximado de 1,6 millones de pobladores” (Diomedi, 2003, p. 19).

Por otra parte, desde finales del siglo XX y comienzo del siglo XXI se ha profundizado en la investigación científica, dando origen al mejoramiento de diversos productos, entre ellos los que permiten el tratamiento de muchas enfermedades, lo que resulta benéfico para la humanidad. Sin embargo, paralelamente al avance tecnológico, se desencadenaron tendencias mundiales en la investigación de agentes que pueden ser utilizados como armas biológicas, situación que incrementa el riesgo multinacional debido al tránsito transnacional de población humana, fauna y flora.

Es así que el movimiento de personas entre países es un número que ha venido aumentando hasta el punto de volverse permanente, al igual que el transporte de animales, plantas y mercancías a nivel transfronterizo, lo que abre una brecha en la entrada de cepas nuevas o ya existentes en cualquier parte del mundo, creando un gran riesgo de contaminación. Dada su naturaleza, se requiere la mayor unidad de los Estados y organizaciones gubernamentales para modificar los protocolos de seguridad, planes de tratamiento y contención de las infecciones. Esto, con el fin de responder a las necesidades de salud y protección de las naciones frente a la presencia de agentes patógenos, que se revelan por ciclos

1 Plaga antonina, llamada así por el emperador Marco Aurelio Antonio (algunos historiadores atribuyen su muerte a la misma plaga). También fue conocida como la “plaga de Galeno”, por el famoso médico Claudio Galeno, quien documentó los síntomas de la plaga en su obra *Opera Omnia*. La peste pudo haber sido la viruela en su forma hemorrágica (Muñoz-Sanz, 2012).

de transmisión con exacerbación de su baja detectabilidad durante el período de incubación y su alta infectividad. Todo lo anterior, sin descuidar las características específicas de la reacción.

Por lo tanto, es necesario que los Estados, en su interés por mitigar las amenazas biológicas globales que se presentan debido a variaciones demográficas o riesgos científicos, creen a nivel interno órganos de control encargados de la labor preventiva que minimice los riesgos generados por la presencia de dichos agentes. De esta forma se cuida no solo la salud de los ciudadanos que se exponen a los virus de manera involuntaria o accidental, sino también al personal que labora en el sector salud o en laboratorios y realizan experimentos científicos.

En este sentido, Colombia, al igual que otras naciones en el mundo, tiene la responsabilidad de generar políticas públicas en aras de mitigar los efectos adversos de los agentes biológicos que ingresan al país y que afectan la salud de sus habitantes, partiendo de la base constitucional que consagra la vida como un derecho inviolable.

El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia prevé que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

En este orden de ideas, es pertinente identificar la forma en la que Colombia atiende la seguridad ciudadana desde la óptica sanitaria y de protección social, en aras de evitar los riesgos de propagación y contagio de los virus. Por lo tanto, el país frente al tema de bioseguridad toma como fundamento la proximidad territorial de los países limítrofes y las relaciones y similitud de riesgo pandémico.

Marco jurídico y legal relativo al derecho fundamental de salud

Las actuaciones de prevención del Gobierno colombiano contemplan la salud como un derecho fundamental, así como la responsabilidad del Estado en cuanto a su protección y garantías. Este “es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado social de derecho” (Ley 1751 de 2015) y ha implementado algunas reglamentaciones como medidas de bioseguridad, para que sean aplicadas en diferentes áreas. El Ministerio de Salud y Protección Social, según lo establece el artículo 1.1.1.1 del Decreto 780 de 2016, “dirigirá, orientará coordinará, regulará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Laborales”. A su vez, el mencionado decreto

realiza una orientación conceptual al tema de interés puesto que define *bioseguridad* como:

Conjunto de medidas y acciones que se deben tomar para evaluar, evitar, prevenir, mitigar, manejar y/o controlar los posibles riesgos y efectos directos o indirectos, que puedan afectar la salud humana, el medio ambiente y la biodiversidad, la productividad o producción agropecuaria, como consecuencia de la investigación, introducción, liberación, movimiento transfronterizo y producción de organismos vivos modificados (OVM).

La contextualización anterior permite identificar las responsabilidades y funciones de esta entidad pública y también encamina las acciones que se deben ejecutar con el fin de que el desarrollo de los programas y proyectos que se generen sea seguro para la población que tiene contacto de manera directa con los agentes virales por su profesión u oficio, y los que están en riesgo de contagio por desconocimiento o indisciplina social. Por lo tanto, esta reglamentación requirió unos ajustes y fue complementada por los decretos 1072 y 1076 del mismo año, en pro del bien de los ciudadanos y del medio ambiente, para lo cual se crearon los comités técnicos nacionales de bioseguridad.

Por otra parte, el evento pandémico conocido comúnmente con el nombre covid-19, que afectó a la población mundial desde 2020, evidenció la necesidad de realizar la actualización de algunas políticas públicas orientadas a bioseguridad. Esto, con el fin de adaptar los procesos en relación con los riesgos biológicos que estaban afectando de manera masiva a todos los habitantes. En este sentido, se toman como referencia las políticas de salud internacional, puesto que la migración que se presenta en el mundo globalizado tiende a incrementar el riesgo biológico y permite promover la protección global frente a los eventos de naturaleza pandémica.

Es así que, frente a la situación particular, el Gobierno nacional anunció un decreto legislativo, en el cual se declara el “estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días contados a partir de la vigencia de dicho decreto” (Decreto 417 de 2020). Esto, debido a los hechos sucintos que estaban perturbando el orden económico y social, tanto a nivel nacional como internacional. También con el fin de prevenir la propagación del virus se emite la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declarando el estado de emergencia sanitaria y actualizando las medidas en materia de bioseguridad a partir del Decreto 539 del 13 de abril de 2020.

Así mismo, debido a las consecuencias de afectación física que producía la presencia del virus en los seres humanos y su alta letalidad, el Ministerio de Protección Social “ordenó la medida sanitaria obligatoria preventiva y de control en

todo el territorio nacional” (Resolución 453 de 2020), afectando el desarrollo de algunas actividades comerciales de orden no vital y así promover el distanciamiento social y el autocuidado como medida preventiva ante la presencia del virus.

Así mismo se adoptó el “Plan de acción para la prestación de servicios de salud durante las etapas de contención y mitigación de la pandemia por SARS-COV-2 (COVID-19)” (Resolución 536 de 2020), para contener y mitigar el virus desde la organización de las entidades prestadoras del servicio de salud.

Así pues, dadas las restricciones que se generaron bajo el argumento de la protección social han permeado la justicia colombiana a partir del incremento de las acciones de tutela, debido a que los habitantes afectados por las medidas reclamaron el respeto por sus derechos. “De acuerdo con la Corte Constitucional, a la fecha ya se han instaurado alrededor de 78.000 tutelas exigiendo el cumplimiento de derechos como el acceso a la salud, la educación y la dignidad humana” (Colprensa, 2021).

Entre estas tutelas se destaca la presentada por el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Salud y Seguridad Social (SINDESSS), Seccional Tolima, donde solicitan que el personal médico tenga los implementos necesarios de protección personal, debido al riesgo viral al que se exponen durante su actividad laboral, la cual no pueden suspender al igual que lo hicieron otros sectores.

Amenazas de salud mental y física durante la pandemia

La presencia del virus, así como las medidas de aislamiento social y las campañas de “quédate en casa”, dieron lugar al incremento de problemas mentales y físicos dentro de los hogares, debido a la tensión mental por las probabilidades de contagio y a la falta de tolerancia intrafamiliar. Lo anterior, afectando también a la población que presentaba algunos antecedentes de orden psicológico. Según estudios, “en la salud mental, se sugieren incrementos en presencia de síntomas depresivos y ansiosos cercanos al 20 % en la población con trastornos mentales previos” (Ministerio de Salud [MinSalud], 2021a)

Dicho incremento de los trastornos mentales existentes y el surgimiento de nuevos casos evidenció la necesidad de reestructuración de los sistemas médicos y judiciales, que se han apoyado en el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación para prestar sus servicios a la población afectada.

Sin embargo, en medio de la pandemia que se vive, ese uso de las TIC no se da en la totalidad de sus dimensiones, en virtud de la ausencia de implementación integral de la función jurídica digital en condición de normalidad en el Estado (Lozano *et al.*, 2020, p. 388).

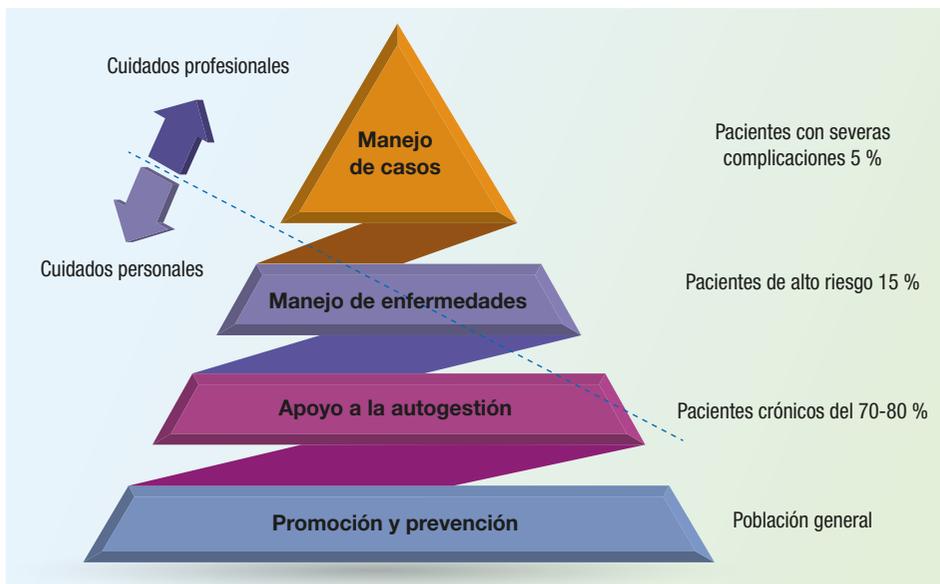
Por otra parte, en cuanto al nivel de atención a víctimas de la violencia intrafamiliar, inicialmente se reportó un incremento en los casos del “142 % con respecto al año 2019” (Medicina Legal, 2021). Dicho incremento presentó mayor proporción de víctimas mujeres, sin embargo, esta cifra fue disminuyendo mes a mes, sin tendencia a desaparecer. Esto refleja las posibilidades de impedimento para denunciar por parte de los y las afectadas, o “por la limitación en el acceso a las instituciones por las diferentes medidas de confinamiento”.

Así mismo, en determinadas ocasiones, el estar en el sitio de ocurrencia nos hace perder la perspectiva de los demás eventos, el sentido de globalidad y complejidad. La pandemia a raíz del SARS nos puso la mirada en un solo punto, desatendiendo así una gran cantidad de situaciones que ponen en riesgo la salud y la vida de la población.

En este sentido, es pertinente realizar un análisis del nivel básico o primer nivel de atención, entiéndase por ello “los centros ambulatorios de baja complejidad, los médicos generales y/o personal auxiliar y otros profesionales de la salud, es la inicial fuerza para la contención” (Limas, 1997, p. 8). Esto, para evaluar aquellas situaciones que resultan más relevantes por volumen y complejidad, tales como algunos tipos de cáncer, enfermedad cardio cerebrovascular y enfermedades materno-perinatales.

En Colombia, de acuerdo con las resoluciones emitidas por el Ministerio de Salud, en los últimos 20 años, el tamizaje para algunos tipos de cáncer está protocolizado según los rangos de edad. Los primeros tipos de cáncer en ingresar a esta lista fueron el tamizaje para cáncer de cérvix con la citología cervicouterina y el tamizaje de mama con el examen clínico de la mama y la mamografía. En los últimos años se ha dado una mirada más amplia a estos tamizajes y en la Resolución 3280 de 2018 se agregaron unos nuevos que aumentan las pruebas e incluyen a los hombres en estos estudios, como el tamizaje para cáncer de próstata a través del tacto rectal y el antígeno de próstata, y el tamizaje para cáncer de colon a través de la sangre oculta. Si bien esto a nivel normativo y de establecimiento de responsabilidades está claro a nivel operativo apenas estaba comenzando a funcionar y algunos de estos tamizajes requieren de la interacción con otros niveles de atención o centros de diagnóstico especializados que evidenciaron que el trabajo articulado en red de prestadores no había sido posible antes ni durante la pandemia (Sarmiento, 16 de agosto de 2021).

Del diagnóstico inoportuno se desprenden una gran cantidad de consecuencias, como lo son el incremento de la morbimortalidad, el aumento de las secuelas, el deterioro de la calidad de vida y el incremento de los costos para el sistema al incrementarse el estadio de este (gráfica 1).

Gráfica 1. Pirámide de atención poblacional extendida

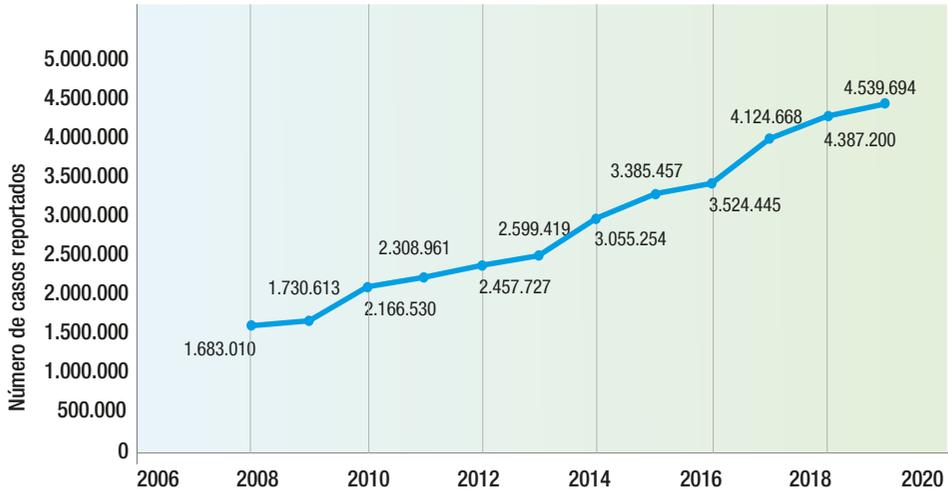
Fuente: Eastwood (15 de mayo de 2018).

De esta manera, el gasto público en salud durante la pandemia no solo estuvo dado por la atención para el COVID-19 sino también por la desatención de muchas otras patologías de atención inmediata.

Otro de los grupos de patologías que cobra relevancia en este análisis, no solo por la alta prevalencia e incidencia, sino por los costos que representa para el sistema de salud, son todas aquellas que hacen parte de los eventos cardiovasculares, tales como la hipertensión o diabetes. Estas patologías crónicas, con un control continuo y adecuado, permiten adelantarse a los eventos, mitigar los daños propios del ciclo de la enfermedad y optimizar los recursos en salud. Es necesario revisar los niveles de progresión de enfermedad renal en la cuenta de alto costo, así como los datos sobre los controles de estas patologías y determinar cuál es la relación de la no continuidad y de la exposición a factores estresantes como la pandemia en los resultados en salud (Cuenta de Alto Costo [CAC], 2020). Es importante resaltar que la información presentada en la CAC refleja lo reportado hasta corte de 31 de diciembre 2019 (gráfica 2).

Es importante resaltar que otras de las enfermedades del grupo de las crónicas que es necesario revisar es la EPOC, ya que, si bien se tenía un bajo diagnóstico y un pobre manejo en los primeros niveles, se desconoce el impacto de las secuelas que el COVID-19, así como la alta demanda de oxígeno domiciliario y de los medicamentos que tuvo en esta población (Escobar López, 11 de agosto de 2021).

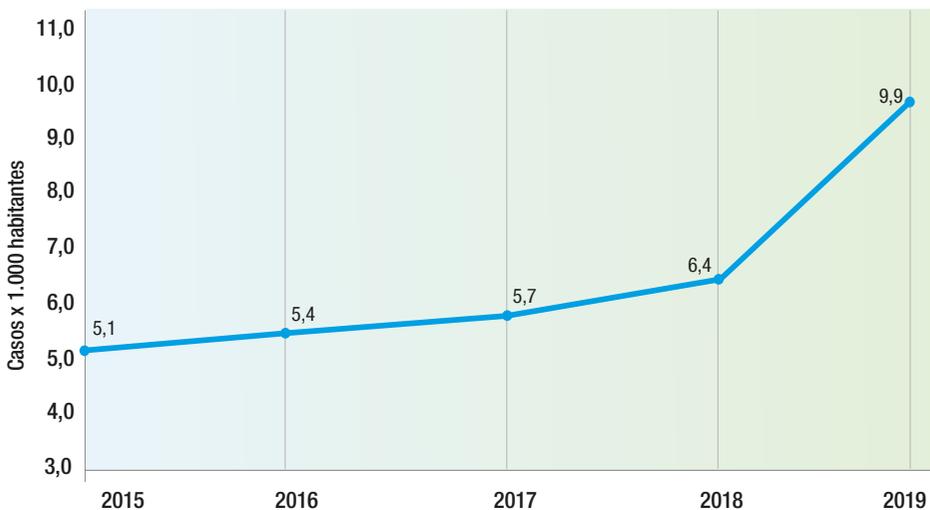
Gráfica 2. Casos reportados a la cuenta de alto costo de hipertensión arterial, diabetes mellitus o enfermedad renal crónica (Colombia, 2008-2019)



Fuente: CAC (2020).

Considerando que el singular factor más influyente en la pérdida de la función renal y por ende el desarrollo de una enfermedad renal crónica es la hipertensión, que además es la de control ambulatorio, principalmente consistente en control de dieta, ejercicio y manejo farmacéutico de baja complejidad, es demostrativo ver el aumento dramático en la incidencia de esta patología durante la pandemia (CAC, 2020) (gráfica 3).

Gráfica 3. Incidencia de la hipertensión arterial por cada 1.000 habitantes (Colombia, 2015-2019)



Fuente: CAC (2020).

En los primeros niveles de atención hay un grupo poblacional que, si bien no representa una patología, es el núcleo del seguimiento y el control, y es todo lo relacionado con lo materno-perinatal. De este grupo se derivan consecuencias para el resto de la vida en el binomio y con gran afectación para el sistema de salud. En la pandemia, además de los ingresos tardíos a control prenatal, la falta de completitud en la realización de los exámenes, el no acceso a los micronutrientes y el no seguimiento presencial pusieron en riesgo a miles de madres y fetos, perdiendo de esta manera uno de los objetivos más importantes del primer nivel de atención la salud del binomio madre e hijo (Sarmiento, 16 de agosto de 2021).

La salud mental es un aspecto que ha resultado crítico. A la par que se han visto desbordados los servicios de urgencias y unidades de cuidados intensivos de todo el país y el mundo, también se han visto estos saturados de pacientes descompensados los servicios de psiquiatría. La pandemia ha actuado en varias formas, exacerbando la enfermedad mental por el pobre control en aquellos pacientes que ya la tenían instaurada, actuando como caldo de cultivo para aquellos que con un detonante pudieron desencadenar cuadros psiquiátricos y, en general, para todos aquellos no tenían enfermedad mental, pero si pobres mecanismos de afrontamiento frente a episodios de encierro, rutina, carencia, pobreza, desempleo, soledad o aislamiento social. Esta es una de las principales falencias de los primeros niveles de atención, ya que la atención psicosocial, lejos de ser trazadora a todos los servicios y con enfoque preventivo, ha estado enfocada solamente en la atención de la morbilidad alejada de programas de gestión interdisciplinaria (Rojas-Bernal, 2018).

Este aspecto, el de la salud mental, no debe desestimarse ya que la enfermedad mental tiene la particularidad de que es de difícil identificación y diagnóstico, y que la misma permea todos los aspectos del ser. Una persona con afectación depresiva, maniaca, en estado de ataques de ansiedad, con trastornos bipolares o con esquizofrenia, entre otros es una a la que se le dificulta su interacción con la sociedad, el trabajo productivo, el cuidado de terceros e, incluso, el cuidado de sí mismo.

Si bien en la actualidad hay poca evidencia robusta sobre el impacto de los cerramientos nacionales y las restricciones de movilidad impuestas a las ciudadanías debido a la complejidad de realizar estudios en pandemia, se ve una incremental preocupación a nivel mundial por el asunto en manifestaciones académicas del tipo estudios de caso, artículos predictivos, recomendaciones basadas en literatura y experiencia existente y predocumentada e informes breves publicados en el periodo. Quizás lo más demostrativo es que la OMS, en un plazo poco superior a un mes Organización Mundial de la Salud [WHO], 3 de marzo de 2020a), decide incluir varias consideraciones sobre condiciones de salud mental y trastornos psicológicos. Esto, cuando en su reporte inicial los mismos no se relacionan en ninguna parte del primer documento de recomendaciones (WHO, 8

de febrero de 2020b). Entre las afectaciones mencionadas por la OMS se mencionan: el agravamiento de condiciones preexistentes, niveles elevados de estrés, estados de ansiedad y depresión, estados emotivos bajos, reticencia a buscar apoyo o ayuda debido a temores de contraer el virus, incremento en riesgo o fantasía de suicidio, y surgimiento de nuevos síntomas como lo son las desilusiones o fobias frente a la pandemia (Organización Mundial de la Salud WHO, 3 de marzo de 2020a).

Además, el aumento en reportes de suicidio y de alertas amarillas (Vicepresidencia de la República de Colombia, 9 de abril de 2020), aquellas derivadas de maltrato grave físico, psicológico o sexual intrafamiliar (Senado de la República de Colombia, 13 de agosto de 2020), únicamente puede vaticinar los aumentos en diagnóstico de salud mental comprometida en pocos años. Algunas fuentes reportan aumentos del 142 % (Vicepresidencia de la República de Colombia, 9 de abril de 2020) y otras hasta del 230 % (Espinosa-Bejarano, 2020). Esto, a pesar de que a una víctima se le dificulte más el reporte de su condición cuando se encuentra enclaustrado y bajo el control y vigilancia permanente de su victimario.

Esta pandemia ha magnificado cada inequidad existente en nuestra sociedad, como lo han hecho el racismo sistémico, la inequidad de género y la pobreza (Gates, 15 de septiembre de 2020).

Población migrante y pandemia

Si bien en Colombia el aseguramiento en salud debe ser universal, en la pandemia se observaron varias situaciones que pusieron en tela de juicio esta situación. La primera es la de los migrantes irregulares y la otra la de la población pobre no asegurada. Y si bien en teoría el ingreso a los servicios de salud debe ser para todas las personas, la atención en salud y el acceso a otros niveles de atención está supeditada por la capacidad de pago o aseguramiento del individuo, haciendo que en muchas ocasiones estas personas con dificultades para el aseguramiento se quedaran en los primeros niveles de atención con situaciones que excedían el riesgo que les era posible gestionar a estas instituciones, incrementando el nivel de tensión y riesgo en la atención (Sarmiento, 16 de agosto de 2021).

La situación con los migrantes irregulares es una problemática mundial de la cual Colombia ha sido más consciente en los últimos años, especialmente por las migraciones desde Venezuela. Era un sistema de salud que busca la universalidad con enfoque de riesgo, donde actividades como los controles prenatales, la vacunación son rutinarios, al que le llegaron personas con altas cargas de morbilidad y desatención, aumentando las frecuencias de uso y demandas de los servicios, y con una pobre asignación de recursos. Por ello, generalmente son las instituciones prestadoras de servicios de salud quienes terminan poniendo la cara a un problema de un gran trasfondo político (gráfica 4).

Gráfica 4. Casos covid-19 de población migrante y refugiados venezolana en Colombia (corte 30 de junio de 2020)



Fuente: Organización Panamericana de la Salud (2020).

La forma de vida de esta población se convirtió en un riesgo para el contagio, ya que por su falta de acceso al empleo formal y a la seguridad social en salud, terminan viviendo condiciones de pobre salubridad, hacinamiento y desnutrición. Esto los hace presa fácil del contagio, enfermedad y muerte. Sin embargo, es poco la atención en salud les puede ofrecer, ya que la única medida efectiva comprobada que se les puede brindar es la vacunación, cosa que se documentó como prioridad del Estado (MinSalud, 24 de agosto de 2021b).

Se entiende cómo a nivel gubernamental se realiza la planeación basada en los individuos, pero no se puede desconocer que las migraciones son un fenómeno mundial, que tienen a incrementarse ya sea por el orden público, el calentamiento global o los cambios sociales. Es necesario que países como Colombia se adelanten en la planeación de servicios de salud más amigables para los migrantes, ya que además del trasfondo de compartir la humanidad, el no acompañamiento en salud a esta población se convierte en un riesgo para los locales (MinSalud, 24 de agosto de 2021b).

Balance sobre las capacidades que tiene el sistema de salud en Colombia de cara a la pandemia del covid-19

Desafíos del personal de salud ante la pandemia

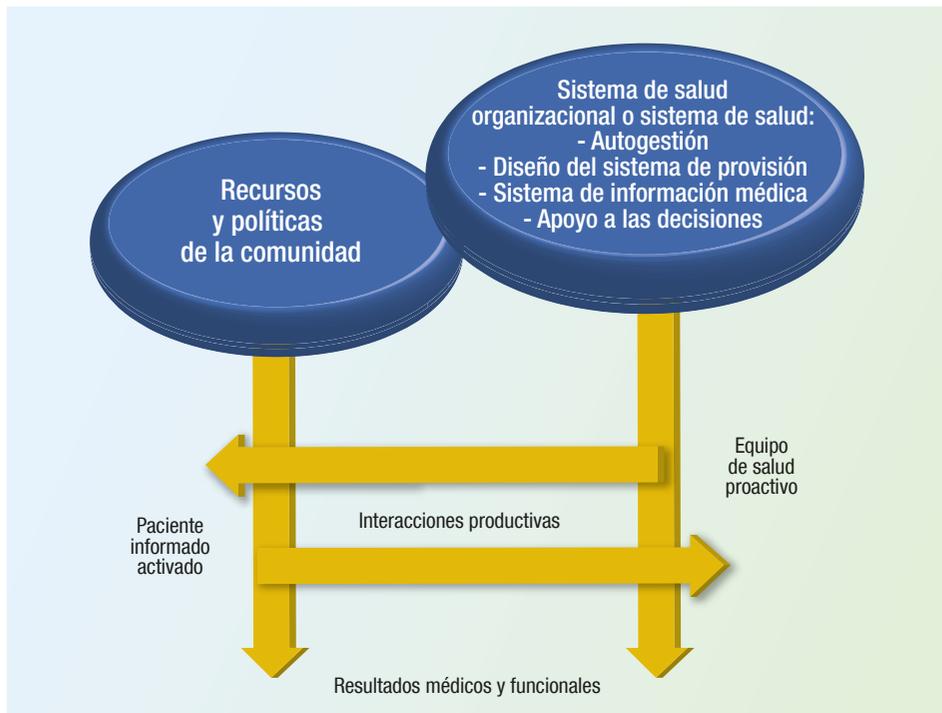
Para entender el fenómeno pandémico es necesario hablar de *vulnerabilidad*, entendida como “la capacidad disminuida de una persona o un grupo de personas para anticiparse, hacer frente y resistir a los efectos de un peligro natural o causado por la actividad humana, y para recuperarse de los mismos” (Societies, 7 de agosto de 2021). Para el caso de Colombia, la institución pública que por

excelencia es la encargada de prestar la atención primaria en salud es el hospital o centro de atención ambulatoria de primer nivel. En este aparte se desarrollarán una serie de temas relacionados con la capacidad de afrontamiento a los que la pandemia obligó a este tipo de instituciones y que puso frente a frente con las carencias que la habían aquejado por años. Por ello, lejos de ser la protagonista del sistema cómo debería ser, lamentablemente se ha visto que esta fuerza asistencial ha estado relegada a ser:

el hospital de los pobres, los desvalidos, enfocado en la morbilidad y pocas en veces en la salud, el bienestar, el fortalecimiento de las capacidades individuales, en el integrador del sistema y en el gerente por excelencia de la salud de los usuarios y comunidades (Escobar López, 11 de agosto de 2021).

Así pues, los ejes de análisis de los retos y desafíos aquí planteados están dados por la disposición y el uso de los recursos, como es el caso de los recursos financieros, el recurso humano y la tecnología, así como otro tipo de recursos por el contexto de la prestación de los servicios de salud, como lo es la cultura del autocuidado, la población migrante, la presencia de otras patologías y la reorganización de los servicios para la realización de nuevas tareas.

Gráfica 5. Modelo de atención a pacientes crónicos



Fuente: Eastwood (15 de mayo de 2018).

La primera parte estará enfocada en los retos a los que se vieron enfrentados los recursos de los primeros niveles de atención —los recursos humanos, los recursos financieros, los recursos materiales y los recursos técnicos—, dando respuesta a las necesidades básicas de una organización: ¿quién?, ¿con qué? y el ¿cómo? Cuando se habla de recursos humanos se hará alusión a todas las personas que conforman la organización, los recursos financieros son aquellos que permiten el financiamiento de la organización, y respecto a los recursos materiales, son los bienes tangibles que posibilitan la prestación de los servicios de salud y los recursos técnicos son los instrumentos que posibilitan el control de los otros recursos (Eastwood, 15 de mayo de 2018) (gráfica 5).

Los recursos financieros

Los desafíos a los que se enfrentaron los hospitales de primer nivel de atención que, generalmente, por sus características, deben cubrir áreas geográficas, incluyendo aquellos lugares más alejados y que atienden generalmente a la población de más bajos recursos del país, están marcados por varios factores. Entre ellos están: pocas entidades administradoras de planes de beneficios de salud (EAPB) que, al ser frecuentemente los únicos clientes, pueden llegar a establecer condiciones desfavorables de negociación, además del incumplimiento con los compromisos de pago, que lleva a que los costos de endeudamiento recaigan sobre la institución, cosa que se ha visto evidenciada en pandemia.

En esa operación, al aumentar los costos y disminuir las ventas, la diferencia bruta de la utilidad en 2020 fue negativa (-1,6 billones de pesos) para los hospitales públicos. Las utilidades brutas de estos prestadores también fueron castigadas el año inmediatamente anterior, pues de \$6,3 billones en 2019 se pasaron a \$4,7 billones. El peso de los costos de producción también incrementó de 59,52 % en 2019 a 67,09 % en 2020, es decir, la especulación de muchas materias primas hizo que este rubro se elevara en 7,57 % (Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos [ACESI], 28 de julio de 2021)

Adicionalmente se pueden sumar preocupaciones por contratación con el sector público, donde las inquietudes por posible corrupción, la volatilidad de los contratos y la pobre gestión del riesgo encarecen la prestación de los servicios de salud, incremento de los costos de insumos y medicamentos por el aumento de la demanda.

A continuación, se desarrollarán algunos postulados:

- *Relación de las entidades administradoras de planes de beneficios de salud y los primeros niveles de atención:* Esta relación está marcada por una desproporcionalidad en el poder, pues las primeras generalmente tienen un músculo financiero grande frente a los segundos, que día a día se

esfuerzan por sobrevivir. Esto conlleva que las modalidades contratación, generalmente bajo el modelo de capitación, establezca unos porcentajes relativamente bajos de la UPC (Unidad de Pago por Capitación) asignados durante todo el año, además de un componente flexible que está sujeto al cumplimiento de metas (Pérez y Velásquez, 11 de febrero de 2019). En un país con ruralidad dispersa, con pobre acceso a las telecomunicaciones y con mucha movilidad, que hace de la gestión de riesgo —elemento fundamental para la optimización de recursos de ambos involucrados— sea trasladada al prestador de servicios de salud, siendo de esta manera quien asume la mayor parte del riesgo financiero y operativo. De la misma manera, sin entender la situación de los niveles más básicos, donde fundamentalmente el recurso humano es contratado para la prestación de servicios la ejecución de los contratos con las entidades administradoras de planes de beneficios de salud, se exige una carga administrativa enorme por la cantidad de informes que imponen, muchos de estos no ligados a normatividad vigente, no articulados con estrategias que el prestador de servicios entiende y que no aporta mucho al cuidado del paciente. Durante la pandemia quedó evidenciada la desproporcionalidad en el poder ejercido por las entidades administradoras de planes de beneficios de salud frente a los niveles básicos de atención debido a que con el incremento de actividades relacionadas con la pandemia se incrementó la burocracia, la exigencia, sin tener un apoyo técnico que permitiera el mejor afrontamiento institucional (Martínez, 14 de junio de 2020).

- *Contratación con el sector público:* La aparición de la pandemia no permitió la planeación gubernamental dentro de los diferentes presupuestos. De esta manera, los recursos destinados para su afrontamiento estuvieron marcados por la inmediatez, el desconocimiento y la necesidad de realizar intervenciones que fueran a la luz pública populares. Esto se caracterizó por compras exageradas, costosas o incluso innecesarias para el afrontamiento (Sánchez Arango, 28 de octubre de 2020), que lejos de ser una herramienta para la mitigación y el control, veían en los servicios de salud de primer nivel una dimensión reactiva para la enfermedad; aspecto que una vez más evidencia el diseño precario del pensamiento en salud que está más bien enfocado hacia la enfermedad y no la prevención (Eslava, 2012).
- *Gestión del riesgo en salud:* Respecto a la gestión del riesgo en salud no se logra evidenciar si los primeros niveles de atención han logrado introyectar y si ven en esta estrategia un aspecto más de una lista de chequeo o la herramienta necesaria para el éxito en la gestión en salud y manejo de los recursos. Ya no se observa un compromiso real con la ejecución de las estrategias que le son relevantes, como la búsqueda activa de los pacientes

de riesgo, la gestión oportuna, el seguimiento continuo y la atención bajo parámetros de calidad y seguridad (Escobar López, 11 de agosto de 2021). Esta falta de compromiso se evidencia en el incremento de la morbimortalidad evitable, en el uso irracional de los recursos y en la pérdida del norte en uno de los objetivos claves para cualquier organización en salud: la seguridad del paciente (Grupo de Estadísticas Vitales Minsalud, 2020).

- *El incremento de los costos por incremento de la demanda:* Esto fue uno de los factores que más afectó el sector de la salud durante la pandemia, pues elementos de protección personal básicos y de clara necesidad para el personal de la salud pasaron a ser un lujo para instituciones con grandes dificultades financieras. Es entendible cómo funciona el mercado, sin embargo, con este tipo de artículos que son necesarios para salvaguardar la vida quedó evidenciado que las relaciones comerciales que se establecen no están marcadas por el bien común sino por la oportunidad otro aspecto que juega en contra de las instituciones en salud. La especulación, la compra restrictiva y el abuso de posición dominante se evidenció en los insumos y equipos clínicos, de igual manera que en otros artículos de necesidad básica como la gasolina y los alimentos (González Bell, 4 de abril de 2020).

Recurso humano en salud

En la base de las complejidades suscitadas por la pandemia está todo lo ocurrido con el recurso humano, y no solamente en salud, ya que una vez más se evidenció que la prestación de servicios de salud no solamente está supeditada a los profesionales, sino que está rodeada de una cantidad de personas que hacen que este servicio complejo se pueda desarrollar con suficiencia. Respecto a lo que ha pasado con el recurso humano hablaremos de los niveles básicos de atención y de aspectos claves tales como la formación, la capacitación, el entrenamiento, la contratación, los programas de bienestar y los cálculos de suficiencia.

Respecto a la formación del talento humano en salud, durante la pandemia se tuvieron algunas ventajas que permitieron adelantar periodos de graduación de 2.600 estudiantes de medicina en las universidades, lo que aumentó la oferta de profesionales (Forbes, 2 de abril de 2020). Sin embargo, aspectos claves para el afrontamiento de esta, como lo son las especialidades y subespecialidades en salud pública y epidemiología (Dirección de Epidemiología y Demografía y Dirección de Talento Humano del Ministerio de Salud, 2018), se encontró que están en la mayoría de currículos, pero para el ejercicio no se encontraba con mayor preparación ni disponibilidad, y frente a la falta de previsión para el afrontamiento se encontraron grandes dificultades que pudieron retrasar el manejo y control de la pandemia.

Otro aspecto que sobrevino fue la enfermedad del talento humano, lo que obligó a la vinculación rápida y con pobre inducción de profesionales a los servicios que en cualquier caso se convierte en un riesgo para la prestación de los servicios ya que esto es fundamental para la adherencia a los procesos y conocimiento de la institución. Una de las dificultades de los primeros niveles de atención es que en muchos casos estos se encuentran en lugares alejados, donde la oferta de profesionales es escasa (MinSalud, 2018), lo que hacía que se careciera de recursos fundamentales para la prestación del servicio incrementando la carga y el estrés laboral.

También es importante anotar aquí que aspectos fundamentales para la fidelización del talento humano, como lo es el pago oportuno del salario y la contratación formal con todas las prestaciones, no son una constante para todas las organizaciones. Adicionalmente, actividades vitales para su fortalecimiento, como la capacitación continua y las actividades de bienestar institucional, fueron canceladas o aplazadas por la pandemia, incrementando la rotación de personal, el costo organizacional por esto y, sobre todo, la insatisfacción y afectación negativa del clima laboral.

Dado lo anterior, falta tiempo para alcanzar a entender las verdaderas consecuencias de la pandemia en el personal de la salud, ya que no solo a nivel físico, por la sobre carga laboral, sino a nivel mental, por la presión, la enfermedad, la muerte y la tragedia observada. Más adelante se verán los estragos de una situación para la que ningún sistema de salud en el mundo se encontraba lo suficientemente preparado (Young *et al.*, 2020).

Recursos y tecnología

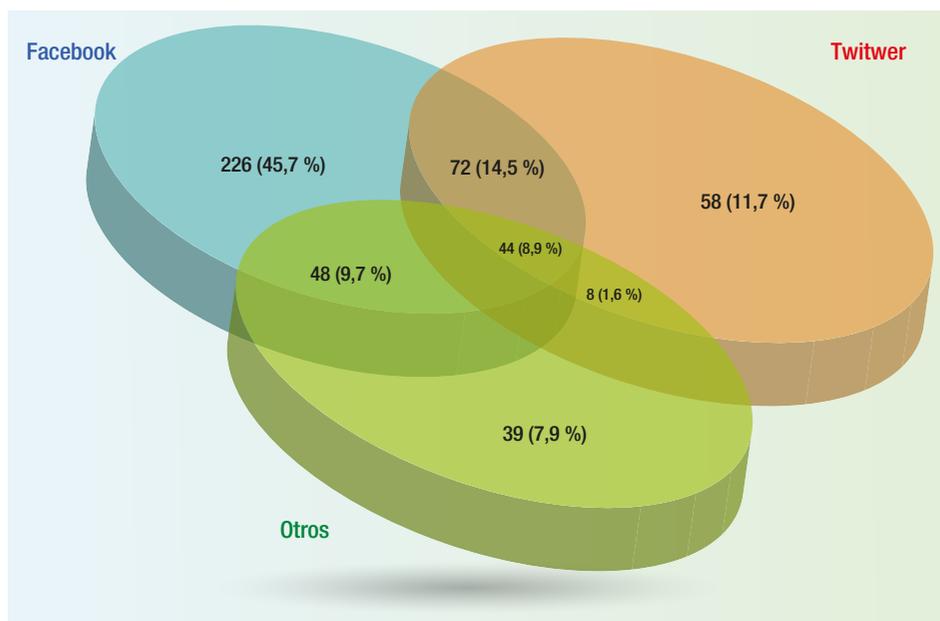
Cuando se piensa en tecnología normalmente se hace alusión a las tecnologías duras, como la infraestructura, y no se habla mucho de las tecnologías blandas, como los procesos... Para el primer nivel de atención, o atención básica en salud, cualquiera de estas dos está lejos de su cotidianidad, mientras que, para los demás niveles de atención, para ser más competitivos, es un imperativo la actualización tecnológica. No se había pensado mucho en cómo los diferentes tipos de tecnologías, la actualización y el adecuado uso de estas sería uno de los tópicos o factores críticos de éxito para la atención de los primeros niveles de atención. La pandemia por covid-19 expuso cómo, para los profesionales de la salud, el personal administrativo y los mismos pacientes es necesario el conocimiento de herramientas que les permitan articular la cotidianidad al monitoreo en salud y enfermedad. También nos avocó a la generación de herramientas que facilitarían la interacción y evitarían que el aislamiento se convirtiera en una brecha imposible de saltar (Hutchings, 2020). Se explicarán brevemente algunos tópicos que resultan vitales a la hora de pensar la tecnología y el nivel básico de atención,

tales como el analfabetismo digital, la obsolescencia tecnológica, la falta de automonitoreo y la falta de integración de los sistemas de información (Weigel *et al.*, 2020).

Resulta paradójico que en una época en la que el acceso a los medios de información se ha democratizado, no sea el tiempo en el que las personas usen el discernimiento para la selección y comprensión de la información. Se ha visto cómo estas, presas del inmediatez y de la viralidad, han caído en prácticas peligrosas para la salud, llevando incluso a que se acuñara un nuevo término “infodemia” (Islam, 2021).

Lamentablemente, mucho de lo que leen las personas referentes a los brotes virales viene de los medios masivos y no de trabajos literarios de alto nivel, de tal manera que el carácter llamativo del contenido promueve comportamientos que son menos que deseables y pueden, de hecho, llevar a la proliferación de respuestas negativas, como lo es la compra indiscriminada por pánico o la aplicación de remedios caseros inefectivos e incluso peligrosos² (Sim *et al.*, 2010) (mapa 1, gráficas 6 y 7).

Gráfica 6. Fuentes de desinformación más frecuentes sobre la vacunación durante la pandemia covid-19

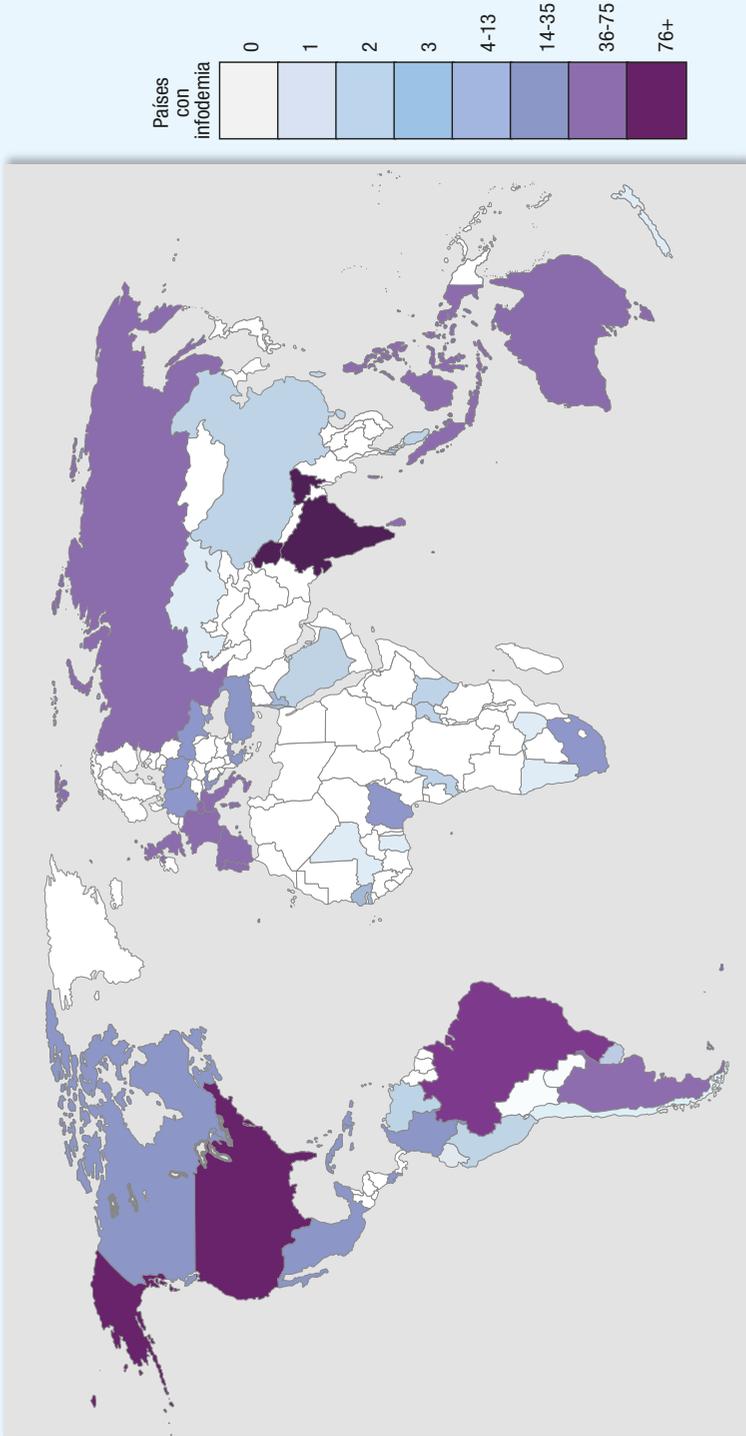


Fuente: Islam (2021).

² Recordemos el efecto que tuvo el comentario del presidente de Estados Unidos Donald Trump invitando a las personas a inyectarse desinfectante para tratar en casa el coronavirus (Rogers *et al.*, 24 de abril de 2020). Si bien luego fue desmentido como un comentario incendiario y de carácter sarcástico, causó confusión y eventos siniestros en el mundo.

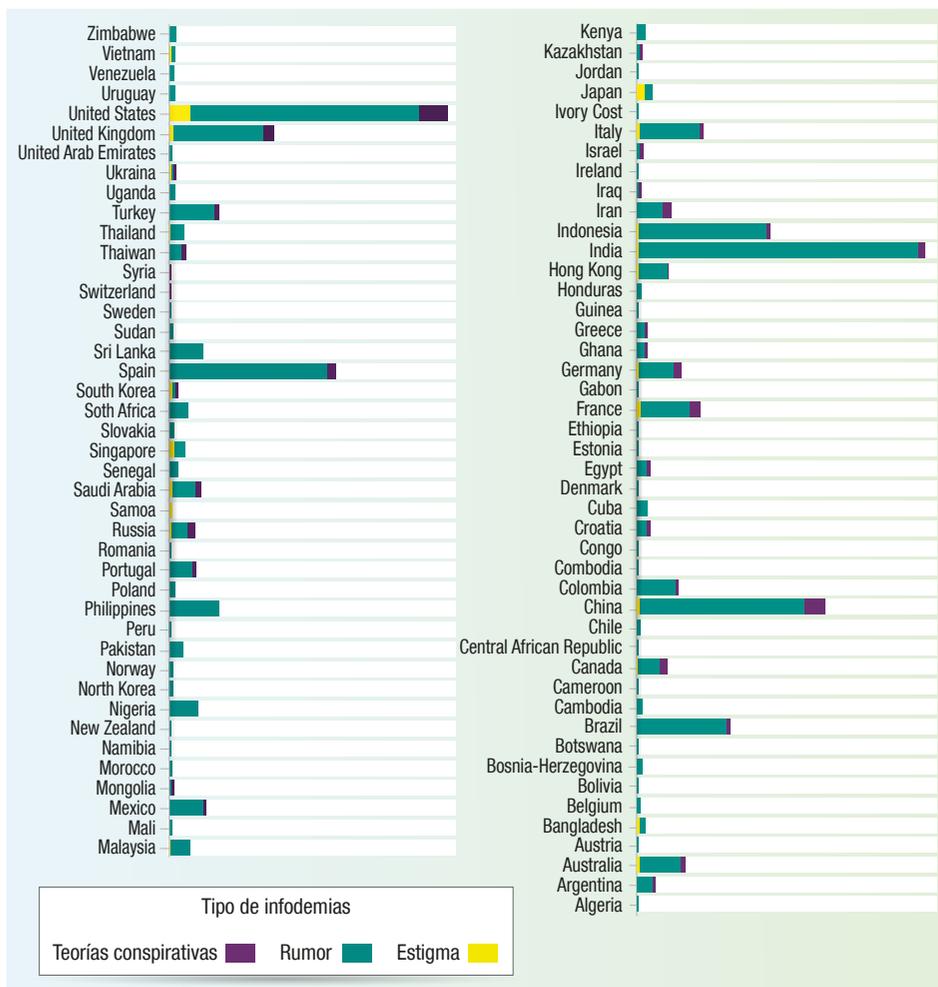
Mapa 1. Penetración y replicación de rumores sobre la vacuna contra el covid-19

La vigilancia identificó 637 rumores y teorías de conspiración relacionadas con la vacuna del covid-19 en 24 idiomas de 52 países. De todos los artículos, el 15 % (94) se informaron en los Estados Unidos, el 13% (82) en India y el 12 % (77) en Brasil. En el corriente africano, Facebook fue el medio más frecuente (61 %), seguido de Twitter (28,6 %).



Fuente: Islam (2021).

Gráfica 7. Origen de fuentes de desinformación sobre la vacunación durante la pandemia covid-19



Fuente: Islam (2021).

Esto no solamente afecta a los pacientes, sino que, para el personal de la salud, lejos de ser una competencia tenida en cuenta para la admisión a cualquier cargo, no se evalúa la capacidad de comprender, seleccionar o buscar información en la web, además que el uso que se hace de las herramientas tecnológicas no es el óptimo (Cohen, 2020). Esto tiene como trasfondo un deficiente aprovechamiento de los recursos, una selección inoportuna e inadecuada de las tecnologías y un lento avance en pro del crecimiento y mejoramiento de las competencias para la atención en salud (Interamerican Development Bank [BID], 2020).

Otro de los aspectos que afecta el desempeño del primer nivel de salud es la obsolescencia de los equipos de los que dispone el primer nivel de atención y

que en este momento las condiciones del diseño financiero del sistema de salud están lejos de estar a la par entre el desarrollo y la adquisición de tecnología para muchos de los hospitales de primer nivel (Escobar López, 11 de agosto de 2021). Lamentablemente, el acceso a equipos está marcado por el lobby político de turno, la compra de equipos de segunda o la compra de equipos de tecnologías anteriores, que es lo que les es factible de comprar para los ingresos que tienen asignados para tal fin (Sánchez Arango, 28 de octubre de 2020).

El uso de la tecnología para el automonitoreo no demanda gran uso de recursos, pues la literatura ha demostrado su costo efectividad. Sin embargo, son poco conocidos los casos de éxito donde en Colombia se evidencie que con automonitoreo —como por ejemplo la toma del peso para el control de la insuficiencia cardiaca congestiva, la toma continua de la presión arterial para el monitoreo en pacientes hipertensos o el control de la glicemia en los pacientes diabéticos de manera centralizada— monitoreado por profesionales permita que el paciente sea una parte activa de su cuidado. Por el contrario, el sistema es una constante muestra de que el paciente parece más un espectador sobre su propia salud (Escobar López, 11 de agosto de 2021).

El uso de la historia clínica electrónica es un lineamiento para todas las instituciones en salud. Además, la Ley 2015 de 2020 establece la interoperabilidad de la historia clínica, que es la capacidad de hacer accesible la información desde cualquier punto de red asistencial, que garantice la coherencia y calidad de los datos en todo el sistema con el beneficio de la continuidad asistencial y la seguridad del paciente. Sin embargo, su implementación está condicionada por la capacidad adquisitiva de las instituciones. Su consecución comenzó por niveles más avanzados de salud y se ha ido desplegando hacia los niveles más básicos, donde aún en muchos lugares se continúa utilizando la historia clínica de manera física (*La Opinión*, 31 de agosto de 2021). Por ello, la categorización de variables, el uso de información para la investigación y la toma de decisiones supeditada a unos pocos datos, los que generalmente están definidos por la normatividad, son codificados de manera electrónica en el registro individual de la prestación de servicios de salud (RIPS), que proporciona generalidades que en muchos casos no corresponden con la realidad de la morbimortalidad de la región.

Es así que la falta de integración y la estandarización en los parámetros de las historias clínicas ha sobrevenido en la variabilidad de los datos que se obtienen de esta. Por un lado, se desconocen el total de las variables de determinada población respecto a una patología, situación que en otros términos se convertiría en una estrategia de investigación a gran escala sobre la atención en salud. También se desconoce y se multiplican las actividades que no agregan valor al servicio, ya que al no haber integración con los demás niveles de atención con el asegurador, se logra que los procesos de remisión o contra remisión

sean utópicos, que los costos en salud se incrementen y que la satisfacción del paciente pase a estar lejos de ser uno de los principales objetivos dentro de la atención en salud, lo que se evidencia en el marco normativo y los decretos emitidos para adelantar la interoperabilidad entre las historias clínicas en Colombia.

Por otra parte, vale mencionar que otro aspecto que es importante abordar para el primer nivel de atención es la dispersión de la población, lo que hace que sea necesario replantear las estrategias de atención extramural en salud y el uso de la telemedicina (Correa-Díaz, 2017). La pandemia puso de cara una necesidad inminente en actualización tecnológica y de procesos al primer nivel de atención para la realización atenciones en pacientes no presenciales, en la interconsulta para el manejo de los pacientes que no eran posible remitir, o para el apoyo de aquellos aspectos de la atención que evitaban la saturación de otros niveles de atención.

Además, un reto que también plantea la no presencialidad es el uso de la tecnología para la educación en salud. El uso de aplicaciones en las que, por medio de juegos e interactividad, se llegue a la adquisición de conocimientos en salud pareciera ser una oportunidad interesante para el desarrollo de los primeros niveles de atención en salud. Sin embargo, para esto se requiere el músculo financiero, el apoyo del aseguramiento y la sinergia de todos los actores del sistema que comprendan que la prestación de servicios de salud no puede recaer solo sobre el nivel básico, sino que debe ser un compromiso sistemático y sistémico.

Recursos técnicos

La continuidad en el seguimiento a los procesos asistenciales es uno de los ejes para el éxito en el cumplimiento de los planes estratégicos. Las reuniones periódicas de los comités, los procesos de auditoría, el seguimiento a los planes de acción y la valoración de la satisfacción del usuario son, por decirlo de alguna manera, algunas de las actividades asistenciales de rutina y parecía serlo hasta la aparición de la pandemia.

Muchos de los procesos de calidad fueron afectados. Por esto, el retraso en las mediciones, la falta de información para la toma de decisiones, la falta de reuniones y la virtualidad afectaron en gran medida el desempeño de las organizaciones. También confrontaron a las estrategias tradicionales de gobierno corporativo, frente a otras más de autogestión, uso de la tecnología para el cumplimiento de los objetivos y la virtualidad como otro medio para el relacionamiento. Esto aplica para gran parte del país. Sin embargo, no se puede desconocer la variabilidad de la población y el territorio colombiano, donde el acceso a medios de transporte, comunicación y tecnología no son de buena calidad (Sarmiento, 16 de agosto de 2021).

Uno de los retos más grandes, especialmente para el personal de las áreas administrativas de los servicios de salud, es lograr la gestión organizacional con el equilibrio entre la seguridad, pues en la interacción y el seguimiento continuo en ocasiones parecía excluyente por la falta de conocimiento, preparación, adecuación de los sistemas de información y la inmediatez de la situación.

La percepción social frente a las vacunas

Cultura del autocuidado

La relación de los últimos tiempos en la atención en salud no ha estado marcada necesariamente por la educación. Se encuentran en ocasiones pacientes educados por internet, que no implica que busque fuentes fidedignas, sino que por el contrario tiende a buscar aquellas que se alineen más con el refuerzo de sus creencias (Islam, 2021). Además, es atendido por un médico que tiene excesiva carga administrativa y para quien en muchos casos la educación al paciente es secundaria (Escobar López, 11 de agosto de 2021). También existen otros escenarios de educación para los pacientes, como los determinados por los planes de intervención colectiva de los municipios, que están dados por diligenciar planillas para poder cumplir con requisitos, lejos de interesarse en el verdadero compartir, construir o enseñar (Sarmiento, 16 de agosto de 2021). Esto se ve reflejado en un autocuidado marcado por modas, por las redes sociales por aquellos aspectos que influyen más el sujeto, que varían de acuerdo con el nivel social, la región y el acceso a los diferentes servicios, pero que es determinante para establecer los criterios de autocuidado.

Durante la pandemia se observó cómo el primer sentimiento que movilizó el cuidarse fue el miedo, sentimiento erróneo a la hora de movilizar ya que es frágil y se evidenció, cuando este desapareció se encontró que todas las medidas de cuidado que se habían establecido fueron frágiles e inefectivas, lo que sobrevino en grandes olas de infección y mortalidad. Nos permite esto pensar sobre cuáles deberían ser las bases del autocuidado, cómo se deberían pensar los servicios de salud para fortalecerlo de manera genuina y cómo el primer nivel de atención es una de las mejores instituciones para apoyar su fortalecimiento (Escobar López, 11 de agosto de 2021).

Una de las grandes ventajas que tiene el primer nivel de atención es la posibilidad de estar en contacto con el individuo a través de todo su ciclo de vida y esto, si se realiza de manera organizada, bajo parámetros de sistematicidad y continuidad, puede establecer de manera temprana dos aspectos fundamentales para el autocuidado: el primero, su red de apoyo, que es donde se gestan los primeros aspectos de autoestima y autocuidado, y el segundo, los factores personales del individuo para desarrollarlos. En el afrontamiento inicial de esta

pandemia quedó evidenciado que si bien se han realizado actividades dentro de los diferentes ciclos de vida, estas fueron insuficientes para adelantarse a los fenómenos que sobrevinieron a estas, que no solo contempla la exposición al virus, sino que también conllevan otro tipo de situaciones de salud mental, convivencia u otras patologías.

El autocuidado en ocasiones pareciera ser un tema para estudiar en la universidad, pero no para vivirlo, a veces se encuentra en las planillas preestablecidas de los profesionales de la salud, pero para el paciente sigue siendo una cantidad de palabras sin sentido, cabe aquí preguntarse, ¿está el profesional de la salud capacitado para educar? La pedagogía está lejos de los currículos universitarios y de las guías de atención clínica, lo que nos amplía la brecha con el paciente que sigue creyendo, siguiendo lo que culturalmente le es más compatible y el papel pedagógico del primer nivel de atención en salud es retórico (Escobar López, 11 de agosto de 2021).

Es por esto que cuando se piensa en pandemia y autocuidado, se ve la irregularidad en el seguimiento a las recomendaciones. Un elemento que ha sido natural a la formación de las áreas de la salud apareció como novedoso: el lavado de manos. Sin embargo, se bajó la guardia porque su implementación no estuvo dada por la pedagogía del conocimiento, de cómo el agua, el jabón o el gel antibacteriano eliminan los microorganismos, y estos como afectan la salud sino por la pedagogía simplista del miedo. Algo similar ocurrió con el uso del tapabocas, donde no se apreció su uso adecuado sino como un requisito (imágenes 1). Es posible que la visualización de estas medidas sin un comprender por qué hayan terminado en la implementación ineficaz y la aparición de los picos de contagio por el virus.

Imágenes 1. Algunas imágenes de medidas de seguridad mal educadas



Propuesta de máscara presentada por el diseñador Max Siedentopf en su campaña para presentar posibles alternativas para la ciudadanía cuando los tapabocas estaban en desabastecimiento. Entre sus propuestas se encontraban toallas higiénicas, ropa interior, envases plásticos y verduras.



Podría parecer absurdo, pero efectivamente muchas de estas propuestas fueron implementadas por la ciudadanía.

Fuente: News 18 (17 de mayo de 2020).

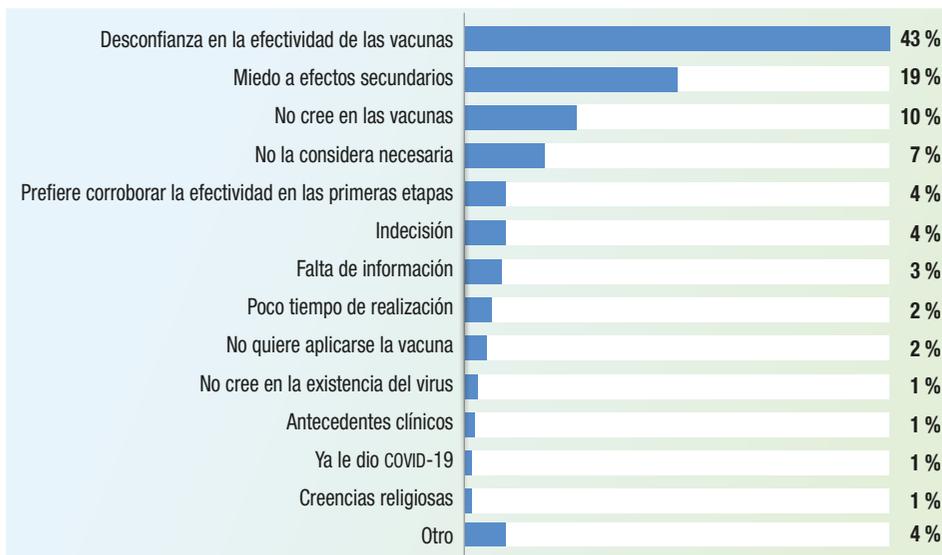
Cabe preguntarnos aquí, como cultura, para qué educamos, a quiénes educamos y si el impacto que estamos teniendo corresponde con los objetivos que nos estamos planteando.

Errores y demoras en la vacunación

Tras la organización del Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19, en el cual, los ciudadanos recibirían las dosis correspondientes en dos fases y cinco etapas, priorizando la población en mayor riesgo y de esta manera reducir la mortalidad y brindar protección a los trabajadores de la salud en su primera fase y reducir el contagio para generar inmunidad de rebaño en la segunda (MinSalud, 2021c). Se adquirieron las vacunas suficientes para inmunizar a la mayor parte de la población, sin embargo, debido a factores externos que afectan la llegada de las vacunas a algunos sectores de la nación, se ha solicitado el apoyo a la fuerza pública para su distribución.

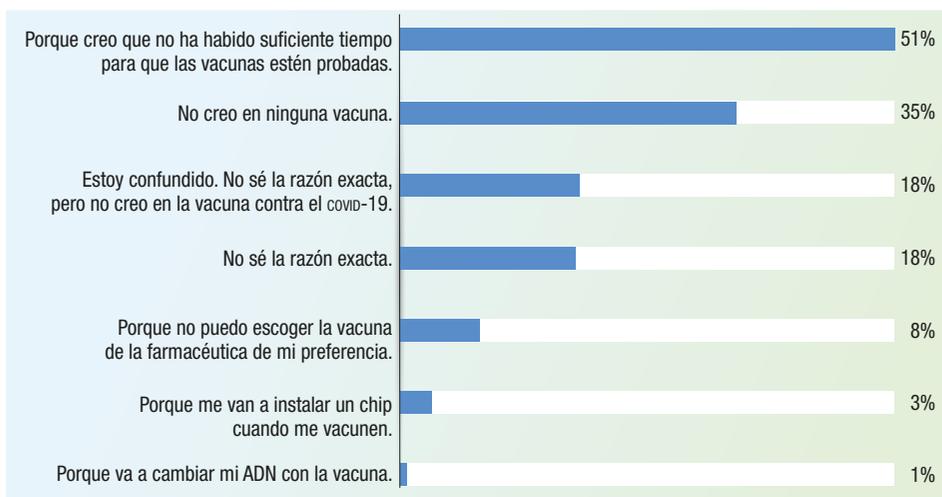
Argumentos y percepciones por las que algunos habitantes no se quieren vacunar

Teniendo en cuenta los resultados del estudio presentado por la Universidad del Rosario (2021), el porcentaje de personas que no quieren acceder a la vacunación está directamente relacionado con el nivel socioeconómico, por cuanto a mayor nivel, existe una mayor aceptación a la vacuna. Por otra parte, las personas que no se vacunan, en primer lugar, tomaron la decisión porque desconfían de la efectividad de la vacuna, con un 43 %, en segundo lugar, les temen a los efectos secundarios, con un 19 %, y un 10 % no cree en las vacunas (gráfica 8).

Gráfica 8. ¿Por qué las personas no se vacunan contra el covid-19?

Fuente: Universidad del Rosario (2021, p. 10).

Por otra parte, cuando se intentó evidenciar de manera específica la razón por la que no se vacunan, el 51 % de la muestra respondió que no creían que hubiera habido el suficiente tiempo para que las vacunas estén probadas. En conclusión, existe un tema de desconfianza frente a las vacunas y su efectividad que se manifiesta en la abstinencia de algunos habitantes (gráfica 9).

Gráfica 9. Principales razones por las que las personas no se vacunarían

Fuente: Universidad del Rosario (2021, p. 11).

Vacunación, la esperanza sin apoyo

Si bien el programa de vacunación nacional, liderado por el Ministerio de Salud, ha proporcionado el acceso a los biológicos desde febrero de 2021 y su ingreso al país ha sido de manera paulatina para el primer nivel de atención, esto ha estado marcado por una cantidad de dificultades:

- La primera ha sido asegurar el talento humano en salud para el cubrimiento del servicio. Los requisitos para la vinculación del talento humano en salud para esta área implican certificación en competencias específicas, proceso que en el año 2020 estuvo interrumpido por la pandemia y que por la alta demanda de este recurso en el país dificulta la consecución de recurso humano capacitado. Además, por el volumen de vacunas a aplicar y la demanda de auxiliares de enfermería que son quienes generalmente desempeñan este proceso en todos los niveles de atención, condicionan la consecución para los niveles de atención de mayor complejidad que generalmente son quienes tiene mejores condiciones de contratación y salarios. Otro aspecto es que, por el ingreso a la formación, algunas regiones del país no tienen acceso a este personal, haciendo que haya un déficit o una sobrecarga laboral para quienes cuenta con las competencias.
- Otro de los factores que han afectado a las instituciones son el flujo de recursos provenientes de la facturación por vacunación, que ha variado el valor de la aplicación de las vacunas. En el proceso, sin una difusión adecuada, se han retrasado los traslados de recursos a las organizaciones haciendo que la carga sobre la prestación de los servicios recaiga sobre las instituciones vacunadoras y esto tenga un impacto a nivel organizacional.
- Los medios de difusión masiva han tenido un papel clave frente a creencias sobre las vacunas, pues han arraigado en las personas una cantidad de prejuicios que han retrasado o disminuido las coberturas de vacunación, haciendo que una de las medidas más eficaces para el control de la pandemia esté supeditada a la marca de la vacuna, o a creencias falsas sobre sus posibles efectos.
- Una estrategia con pobres recursos financieros y humanos, además, se enfrenta a otro, la ruralidad. Para muchos colombianos, el acceso a los servicios de salud es un privilegio, por lo que las instituciones tienen que valerse de estrategias que acerquen la vacunación a sus comunidades en condiciones de seguridad. En este último punto, el esfuerzo de las Fuerzas Militares de Colombia ha sido invaluable tanto en la custodia como en el apoyo logístico para llevar las dosis a los lugares más apartados del país, sin que la disponibilidad ni capacidad haya sido aún suficiente.

Conclusiones

Añoramos volver a la normalidad, pero la normalidad es lo que nos ha llevado a esto. Para evadir las pandemias futuras que sabemos están en camino debemos lidiar con todas las maneras en que la normalidad nos falló. Tenemos que construir algo mejor (Yong, 3 de agosto de 2020).

- Si bien es claro que los recursos en cualquier área son finitos, en el sistema de salud en Colombia ya venían presentando una serie de dificultades que exigían una cantidad de cambios y replanteamientos acerca del diseño no solo estructural sino de procesos. La pandemia por COVID-19 acentúa esto agregando más demandas a las instituciones base de la prestación de servicios de salud: las instituciones de primer nivel de atención.
- La asignación de los recursos al primer nivel de atención, al estar a discreción de las entidades administradoras de planes de beneficios y con pobre seguimiento por el gobierno central, evidencia una gran brecha entre el deber ser y para lo que realmente le alcanza al primer nivel de atención.
- Si bien a nivel teórico se continúa hablando de enfoques preventivos de salud, la realidad nos ha mostrado que la tendencia de un sistema patocéntrico, enfocado en las consecuencias con pobre rehabilitación es el común denominador de la salud de los colombianos.
- La formación del recurso humano en salud tiene grandes retos desde la pedagogía para la educación en salud, la promoción y la prevención, la atención primaria, la salud pública y la gestión del riesgo, temas que pueden mejorar considerablemente el desempeño para afrontar este tipo de situaciones.
- Los procesos de salud en ocasiones están diseñados para cumplir requisitos legales del sistema, y en muchos casos no lo están para dar sentido a las estrategias organizacionales. Por esto es difícil seguirlos en el tiempo, articularlos a los planes misionales o hacerlos parte del día a día organizacional.
- Los sistemas de información de los diferentes componentes del sistema de salud, en muchas ocasiones, son ineficaces, ya que desconoce la interoperabilidad de estos, así como el uso o función que se les da, haciendo que tiempo valioso para la prestación del servicio se dedique a la realización de actividades con poco valor para la gestión en salud.
- El primer nivel de salud no ha hecho especial énfasis en el automonitoreo y autocuidado de los pacientes, ni en el involucramiento en su propia salud;

en muchos casos continúa siendo un espectador desde la tribuna de su propia vida.

- Los procesos de pertinencia y adherencia a guías de atención, al estar supeditados a las organizaciones y estas a la gran variabilidad que presenta la prestación del servicio, no dan una aproximación de la calidad de la atención con la cual son enfocados los pacientes.
- Los planteamientos de las redes de atención continúan siendo utópicos, funcionan en orden ascendente, pero no hacia los niveles básicos y no como integración. No se retroalimenta al médico de la atención inicial, el especialista no apoya los servicios del primer nivel de atención y las teleconsultas, si bien se utilizan más, están lejos de ser parte de la cotidianidad de los servicios.
- En el caso de las atenciones en salud durante las pandemias, no se pueden diferenciar estrategias para los nacionales y para los migrantes, ya que todos son afectados por igual. En el caso de Colombia, el no implementar la vacunación en la población migrante irregular demorará más el control de la pandemia.
- Lamentablemente, el impacto económico de los cierres agrava la situación general de salud también. Siendo claro que el mayor de los males es la infección por transmisión asintomática y por ende la prioridad, es importante tener en cuenta los perjuicios a la salud que surgen debido a los impactos económicos: el desempleo, el cierre de empresas y la desaceleración económica general. En resumen, una menor capacidad de consumo y de efectivo disponible para alimentación, elementos de aseo, compra de medicamentos, pago de cuotas moderadoras u honorarios directos, sumado a el aumento inevitable de precios debido al desabastecimiento, ya sea por cierre de plantas, las limitaciones logísticas, las prohibiciones de ingreso de mercancías a territorios y las compras por pánico.
- Es necesario comprender que no es igual el acceso a la tecnología con la búsqueda de información. El analfabetismo digital se puede dar pese a tener los medios de consulta, el análisis y uso de la información continúan siendo competencias necesarias para fortalecer en toda la población.
- Ya que la difusión de mejores prácticas de autocuidado se basa enteramente en la capacidad de llegarle al cliente objeto con el mensaje y la recordación necesaria, es importante tener en cuenta los diferentes tipos de “ciudadano detractor” que pueden darse en quienes recae la mayor parte de la responsabilidad de infección y contagio por descuido (tabla 1).

Tabla 1. Infodemia según grupos poblacionales

| Grupo poblacional potencial | Posibles motivos de inadherencia |
|--|---|
| Público en general (Dunning y Pownall, 2021) | Condiciones de salud físicas o mentales (ej. "el encierro me está matando"). |
| | Pensar que es poco probable que se contagien (ej. "estoy muy joven y esto solo les da a los viejos"). |
| | Pensar que ya cuentan con protecciones suficientes (ej. "uso gel antibacterial es suficiente"). |
| Población anciana (Swant, 2020) | Desinformación. |
| | Pensar que la amenaza está exagerada. |
| | Preferencia por la rutina. |
| | Temor a perder autonomía y capacidad de autorregulación debido a los cambios. |
| Personas viajeras o migrantes (Romo, 2012) | Desconocimiento de las leyes, los dictámenes o las prácticas y costumbres locales. |
| Individuos con episodios activos de salud mental (Escobar López, 11 de agosto de 2021) | Pueden verse desorientados o confundidos, incapaces de poner atención o entender reglamentos, restricciones o instrucciones*. |
| Individuos bajo influencia de alcohol o drogas | Incapaces de seguir instrucciones o cumplir con normas temporalmente debido a su intoxicación**. |

* Se pueden identificar, entre otros, por: habla en tono de voz elevado, incapacidad de estar quietos, gesticulación excesiva, movimientos erráticos, alucinaciones, tono de voz irregular y agudo, tics de movimiento, temblores, postura física agresiva, mala higiene personal, discurso agitado y rápido, sudoración excesiva, posturas defensivas, puños apretados, abuso verbal, llanto, habla impedida —usa palabras o términos inventados— o no mantiene la continuidad de una idea o conversación.

** Se pueden identificar, entre otros, por: ojos enrojecidos, gesticulación excesiva, voz elevada, paranoia, sudoración, posesión de alcohol o drogas, olor a alcohol en el cuerpo, pérdida de coordinación y equilibrio, alucinaciones, respuesta lenta, habla dificultada, exceso de energía y autopercepción, temblores, estados de pánico y pérdidas de lucidez.

Fuente: Elaboración propia.

Recomendaciones

1. Para el gobierno nacional, tratar la pandemia como un reto a la seguridad nacional por medio de:

- Comunicación continua por medio de todos los canales disponibles, en la que se prioricen el reconocimiento de los temores y ansiedades de la población, priorizando a los niños; aportar estadísticas oportunas; y dar instrucciones claras, concretas, basadas en la ciencia y con perdurabilidad. Establecer expectativas claras frente a los tiempos y condiciones de las restricciones y las métricas necesarias para llegar a liberar las mismas. Es un espacio donde los mensajes deben ser centrados en la comunidad y en el fortalecimiento de esta.

- Políticas de atención en salud para la población migrante, pues las enfermedades en salud pública no discriminan. Por eso es necesario que se realice apertura de vacunación para la población migrante asentada en el territorio o que se dé prioridad a la regularización de los procesos de migración.
- Monitorización del porcentaje de la UPC para los diferentes niveles de atención. Es importante que el gobierno nacional monitoree las condiciones de contratación de las entidades administradoras de planes de beneficios EAPB, ya que en muchos casos la asimetría de poderes lleva a contrataciones desventajosas con las instituciones prestadoras de salud.
- Integración de los sistemas de información. Una de las grandes cargas administrativas para las instituciones prestadoras de servicios de salud son la presentación de informes a diferentes instituciones y en diferentes plataformas. Una mejora para que el tiempo de este personal se optimice en la gestión en salud es la unificación de los sistemas de información, ya que la duplicidad de información es constante.
- Apoyo con el monitoreo en adherencia a guías de práctica clínica. Los perfiles de morbilidad nacional comparten algunas patologías, si bien se han dado las herramientas para las instituciones desarrollen o adapten las guías de práctica clínica, la realidad de la prestación del servicio evidencia que es un proceso de difícil implementación para las organizaciones, con alta variabilidad y que no permite asegurar la calidad en la atención a los pacientes.
- Vigilar particularmente el desarrollo de la salud mental de la población y establecer mecanismos de apoyo psicosocial prioritarios, además de facilitar todos los recursos que puedan para que las personas en aislamiento puedan sobrellevar su situación de la mejor manera y así mantener adherencia a los cuidados y restricciones ordenados. Entre estos elementos se pueden apalancar en la tecnología para acercar espacios de ocio, entretenimiento, expresión artística, culto religioso, encuentro social y de comunidad, ejercicio, educación, etc.

2. Para las instituciones en salud, salvaguardar su personal y ampliar su alcance por medio de:

- Asegurar dentro de las estrategias organizacionales la gestión del riesgo en salud como estrategia costo efectiva, que permitan la optimización de los recursos, el mejoramiento de los resultados en salud y una mejor preparación para situaciones inesperadas como la pandemia.

- Buscar en la selección del personal las competencias y los conocimientos que se alineen con los objetivos de su nivel de atención.
- Realizar documentación constante del estado de salud, indicadores, revisión con la literatura e impacto de las estrategias utilizadas, como herramienta para la negociación con los diferentes clientes.

3. Para los usuarios del sistema de salud, responsabilizarse de su salud y la de sus seres queridos, buscando siempre ser un actor de su propia salud. Para ello se debe participar de las actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, y contribuir con la parte correspondiente a su autocuidado, monitoreo y seguimiento a los derechos y deberes en salud.

4. Para las instituciones educativas, responder prontamente a las necesidades de formación a través de:

- Fortalecer las competencias y habilidades para la atención en los primeros niveles de atención en salud como salud pública, atención primaria en salud, gestión del riesgo y vacunación.
- Fortalecer las competencias de búsqueda, selección y análisis de la información aplica para la población general y el talento humano en salud ya que de esto depende entre otros a actualización.

5. Para los gobiernos locales, enfocarse en sus comunidades con sus particularidades socioculturales para:

- Realizar planeación que establezca con claridad las responsabilidades frente a la salud pública a nivel local, su financiamiento y continuidad en el tiempo.
- Mantener informada y educada a la población de las situaciones, condiciones y recursos locales. Se ha demostrado que la comunicación más cercana es la más efectiva.
- Promover y trabajar identidades y valores compartidos en la comunidad para así obtener una mayor resiliencia comunitaria por medio de la formación de normas societarias integrales.

Referencias

- Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos [ACESI]. (28 de julio de 2021). Pandemia por covid-19 agrava la crisis financiera de los hospitales públicos. Recuperado de: <https://acesi.com.co/pandemia-por-covid-19-agrava-la-crisis-financiera-de-los-hospitales-publicos/>.
- Carreñán Ruiz, J. L., Sáez Geoffroy, A., Parra Díaz, J., Martinic Drpic, Z., Garay Vera, C., y González Quitulef, H. (2016). *La Primera Guerra Mundial: a cien años de la guerra que acabaría con todas*. Buenos Aires: Colección Ciencias Sociales.
- Cohen, J. E. (2020). The dangers of tech driven solutions to covid-19. Recuperado de: <https://www.brookings.edu/techstream/the-dangers-of-tech-driven-solutions-to-covid-19/>.
- Colprensa. (2021). Tutelas aumentaron con la pandemia en Colombia. Recuperado de: <https://www.elpais.com.co/colombia/tutelas-aumentaron-con-la-pandemia-en.html>.
- Correa-Díaz, A. M. (2017). Avances y barreras de la telemedicina en Colombia. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas UPB*, 361-382.
- Cuenta de Alto Costo [CAC]. (2020). *Situación de la enfermedad renal crónica, la hipertensión arterial y la diabetes mellitus en Colombia. Registro de información (2019)*. Bogotá: Fondo Colombiano de Enfermedades de Alto Costo.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [Dane]. (2021). *Atlas estadístico*, t. III, *Social*. Recuperado de: <https://geoportal.dane.gov.co/2.3.-formas-de-tenencia-de-la-vivienda-po-parte-de-los-hogares.html>.
- Diomedí, A. (2003). La guerra biológica en la conquista del nuevo mundo. Una revisión histórica y sistemática de la literatura. *Revista Chilena de Infectología*, 19-25. Recuperado el 16 de noviembre de 2021 de: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-10182003000100003.
- Dirección de Epidemiología y Demografía y Dirección de Talento Humano del Ministerio de Salud. (2018). *Estimación de oferta de médicos especialistas en Colombia 1950-2030*. Bogotá: Ministerio de Salud Colombia.
- Dunning, A., y Pownall, M. (2021). Dispositional and situational attribution of covid-19 risk: A content analysis of response typology (Version 1). Recuperado de: <https://doi.org/10.31234/osf.io/czskd>.
- Eastwood, J. (15 de mayo de 2018). *Population based-integrated care*. Melbourne: Oberri.

- Escobar López, H. (11 de agosto de 2021). Conversación informal (D. V. Uejbe, entrevistador).
- Eslava, J. C. (2012). Promoción y prevención en el sistema. *Salud Pública*, 1-12.
- Espinosa-Bejarano, M. d. (2020). Enemigo silente durante la pandemia covid-19 en Colombia: “La violencia contra la mujer”. *Saluten Scientia Spiritus*, 6(1), 181-186.
- Forbes. (2 de abril de 2020). Adelantan grado a estudiantes de medicina por coronavirus. Recuperado de: <https://forbes.co/2020/04/02/actualidad/adelantan-grado-a-estudiantes-de-medicina-por-coronavirus/>.
- Frearson, A. (2020). Max Siedentopf suggests alternative masks to protect against coronavirus. Recuperado de: <https://www.dezeen.com/2020/02/17/alternative-coronavirus-masks-max-siedentopf/>.
- Gates, M. (15 de septiembre de 2020). covid has magnified every existing inequality - An interview with Melinda Gates. *Global Development*.
- González Bell, J. (4 de abril de 2020). La Superindustria sugirió fijar los precios de tapabocas, gel antibacterial y jabones. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/empresas/superintendente-de-industria-sugirio-fijar-precios-de-tapabocas-geles-y-jabones-2987680>.
- Grupo de Estadísticas Vitales Minsalud. (2020). *Exceso de mortalidad en Colombia. Informe 2*. Bogotá: Ministerio de Salud Colombia.
- Hutchings, R. (2020). *The impact of covid-19 on the use of digital technologies in the NHS*. Londres: Nuffield Trust.
- Instituto Nacional de Salud [INS]. (8 de agosto de 2021). *covid-19 en Colombia (Reporte)*. Recuperado de: <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx>.
- Interamerican Development Bank [BID]. (2020). *Responding to covid-19 with Science, Innovation and Productive Development*. Washington: Interamerican development Bank.
- Islam, S. et al. (2021). covid-19 vaccine rumors and conspiracy theories: The need for cognitive inoculation against misinformation to improve vaccine adherence. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0251605>.
- King, A. M., Adams, M. J., Carstens, E. B., y Leftkowitz, E. J. (2012). Ninth Report of the International Committee on Taxonomy of Viruses. *Virus Taxonomy*, 806-828.

- La Opinión*. (31 de agosto de 2021). En las IPS la historia clínica se hace a mano. Recuperado de: <https://www.laopinion.com.co/cucuta/en-las-ips-la-historia-clinica-se-hace-mano-208354>.
- Limas, C. A. (1997). *Proyecto de Consultoría y Asistencia Técnica con la Comisión de Regulación en Salud (CRES)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lozano, F., Muñoz, C., y González, E. (2020). La tutela del derecho a la salud mental en época de pandemia. *Opinión Jurídica*, 19(20), 369-392.
- Martínez Carrasco, C. (2017). El “orientalismo greco-bizantino” en la España de finales del siglo XIX: Antonio de Zayas Beaumont. Recuperado de: <https://byzantion.uchile.cl/index.php/RBNH/article/view/47717>.
- Martínez, L. A. (14 de junio de 2020). Representante de la Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos (ACESI). (H. E. López, entrevistador).
- Medicina Legal. (2021). Violencia intrafamiliar durante la pandemia por covid-19. Recuperado de: <https://www.medicinallegal.gov.co/blog/-/blogs/violencia-intrafamiliar-durante-la-pandemia-por-covid-19>.
- Ministerio de Salud [MinSalud]. (2018). Plan Nacional de Salud Rural. Bogotá: Ministerio de Salud Colombia.
- Ministerio de Salud [MinSalud]. (2021a). Problemas y trastornos mentales previos a la cuarentena estarían exacerbándose. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Problemas-y-trastornos-mentales-previos-a-la-cuarentena-estarian-exacerbandose.aspx>.
- Ministerio de Salud [MinSalud]. (24 de agosto de 2021b). Habitantes en Colombia sin documento de identidad válido serán vacunados. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Habitantes-en-Colombia-sin-documento-de-identidad-valido-seran-vacunados-.aspx>.
- Ministerio de Salud [MinSalud]. (2021c). MinSalud explica por qué se demoran en llegar las vacunas a algunas zonas de Colombia. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/40-respuestas-sobre-el-Plan-Nacional-de-Vacunacion-contra-el-covid-19.aspx>.
- Muñoz-Sanz, A. (2012). Marco Aurelio Antonino (121-180 d. C.), filósofo y emperador de Roma, y la peste de Galeno. *Enfermedades infecciosas y microbiología clínica*, 30(9), 552-559.
- News 18. (17 de mayo de 2020). People Are Coming up with Weird Ways to Protect Themselves from Coronavirus, And We're Really Confused.

Recuperado de: <https://www.news18.com/news/buzz/people-are-coming-up-with-weird-ways-to-protect-themselves-from-coronavirus-and-were-really-confused-2480931.html>.

Organización Panamericana de la Salud. (2020). *Casos COVID-19 de población migrante y refugiados venezolana en Colombia, corte 30 de junio, 2020*. Bogotá: Organización Panamericana para la Salud.

Pérez, M., y Velásquez, A. (11 de febrero de 2019). *Modelos de contratación en el sistema de salud en el marco de las relaciones entre prestadores y aseguradores*. Recuperado de: <http://bdigital.ces.edu.co:2048/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=ir00099a&AN=ces.10946.971&lang=essite=eds-live&scope=site>.

Ponce de León, M. S., y Zollikofer, C. P. (2001). Ontogenia craneal neandertal y sus implicaciones para la diversidad de homínidos tardíos. *Naturaleza*, 412(6846), 534-538.

Presidencia de la República. (2015). Decreto 1071 de 2015. Recuperado de: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Paginas/Decreto-1071-2015/Decreto-1071-de-2015.aspx>.

Rogers, K., Hauser, C., Yuhas, A., y Haberman, M. (24 de abril de 2020). Trump's Suggestion That Disinfectants Could Be Used to Treat Coronavirus Prompts Aggressive Pushback. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2020/04/24/us/politics/trump-inject-disinfectant-bleach-coronavirus.html>.

Rojas-Bernal, L. A. (2018). Salud mental en Colombia. Un análisis crítico. *CES Medicina*, 32 (2), 129-140.

Romo, J. (2012). The art of de-escalation and conflict resolution. Recuperado de: [www.napsa-now.org: http://www.napsa-now.org/wp-content/uploads/2012/06/de-escalating-techniques-for-APS.pdf](http://www.napsa-now.org/wp-content/uploads/2012/06/de-escalating-techniques-for-APS.pdf).

Sánchez Arango, I. H. (28 de octubre de 2020). Entrevistas (D. V. Uejbe, entrevistador).

Sarmiento, F. (16 de agosto de 2021). Entrevista con el presidente de Medimás. (D. Uejbe, entrevistador).

Senado de la República de Colombia. (13 de agosto de 2020). Siguen aumentando los casos de violencia sexual e intrafamiliar contra menores y mujeres, en la pandemia. Recuperado de: <https://www.senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/1629-siguen-aumentando-los-casos->

de-violencia-sexual-e-intrafamiliar-contra-menores-y-mujeres-en-la-pandemia.

Sim, K., Chan, Y., Chong, P., Chua, H., y Soon, S. (2010). Psychosocial and coping responses within the community health care setting towards the national outbreak of an infectious disease. *Journal of Psychosomatic Research*, 68(2), 195-202. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpsychores.2009.04.004>.

Societies, T. I. (7 de agosto de 2021). ¿Que es la vulnerabilidad? Recuperado de: <https://www.ifrc.org/es/introduccion/disaster-management/sobre-desastres/que-es-un-desastre/que-es-la-vulnerabilidad/>.

Swant, M. (2020). Harris Poll: Seniors are least worried and least informed about COVID-19 but most at risk. Recuperado de: <https://www.forbes.com/sites/martyswant/2020/03/13/harris-poll-seniors-are-least-worried-and-least-informed-about-covid-19-but-most-at-risk>.

Universidad del Rosario. (2021). *Estudio de percepción sobre la vacunación contra el COVID-19*. Bogotá: Universidad del Rosario. Recuperado el 17 de noviembre de 2021 de: <https://cifrasyconceptos.com/wp-content/uploads/2021/03/Estudio-de-percepci%C3%B3n-sobre-la-vacunaci%C3%B3n-contra-el-Covid-19.pdf>.

Universidad Johns Hopkins. (2021). Coronavirus Resource Center. Recuperado de: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

Vicepresidencia de la República de Colombia. (9 de abril de 2020). Aumentan en 142 % las llamadas a la línea 155 por violencia intrafamiliar durante el aislamiento. Recuperado de: <https://mlr.vicepresidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Aumentan-en-142-llamadas-a-Linea-155-por-violencia-intrafamiliar-durante-Aislamiento>.

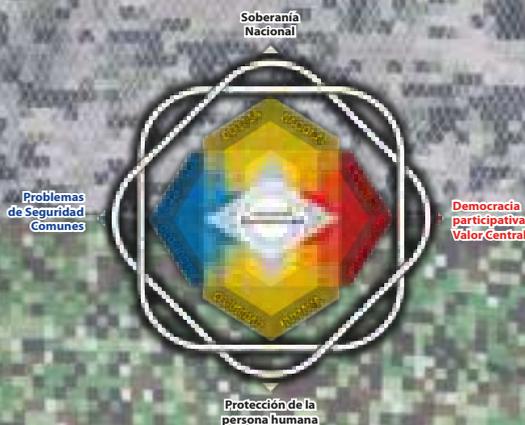
Weigel, G., Ramaswamy, A., Sobel, L., Salganicoff, A., Cubanski, J., y Freed, M. (2020). Opportunities and Barriers for Telemedicine in the U.S. During the COVID-19 Emergency and Beyond. Recuperado de: <https://www.kff.org/womens-health-policy/issue-brief/opportunities-and-barriers-for-telemedicine-in-the-u-s-during-the-covid-19-emergency-and-beyond/>.

World Health Organization [WHO]. (24 de febrero de 2010). What is a pandemic? Recuperado de: https://www.who.int/cst/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/en.

World Health Organization [WHO]. (3 de marzo de 2020a). Mental health and psychosocial considerations during the COVID-19 outbreak. Recuperado de: <https://www.who.int/publications-detail/WHO-2019-nCoV-Mental-Health-2020.1>.

- World Health Organization [WHO]. (8 de febrero de 2020b). 2019 Novel coronavirus (2019-nCoV): Strategic preparedness and response plan. Recuperado de: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/srp-04022020.pdf>.
- Yong, E. (3 de agosto de 2020). Twitter. Recuperado de: <https://twitter.com/edyong209/status/1290249733399666689?lang=en>.
- Young, K. P., Diana, L., Kolcz, P., David, M. O'Sullivan, P., Jennifer Ferrand, P. J., y Kenneth Robinson, M. (2020). *Health Care Workers' Mental Health and Quality of Life During covid-19: Results from a Mid-Pandemic, National Survey*. DOI: <https://doi.org/10.1176/appi.ps.202000424>.

La obra se compone de dos volúmenes, a través de los cuales se lleva a cabo un amplio y detallado estudio sobre los recursos y las capacidades de poder que posee Colombia de cara a la tarea de confrontar los factores que constituyen amenazas y desafíos para su seguridad multidimensional. El trabajo es el resultado de procesos de investigación cooperativos entre oficiales activos y oficiales de reserva de las Fuerzas Militares de Colombia, así como también de profesores investigadores de distintas universidades del país y tomadores de decisión de los sectores público y privado. En su gran mayoría, los autores produjeron sus contribuciones en el marco del Curso de Altos Estudios Militares (CAEM) y el Curso Integral de Defensa Nacional (CIDENAL) de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto.



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

 KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG