

DISRUPCIONES, DISFUNCIONES Y TENSIONES

**La porosidad transfronteriza y su impacto
en la seguridad y la defensa**

Vicente Torrijos
Henry Cancelado Franco
Editores



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

 Planeta

DISRUPCIONES, DISFUNCIONES Y TENSIONES

La porosidad transfronteriza
y su impacto en la seguridad
y la defensa

Vicente Torrijos Rivera
Henry Cancelado Franco
Editores



Catalogación en la publicación Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”
Disrupciones, disfunciones y tensiones. La porosidad transfronteriza y su impacto en la seguridad
y la defensa /Editores Vicente Torrijos Rivera y Henry Cancelado Franco – Bogotá: Escuela Superior de
Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, 2021.

Editorial: Editorial Planeta Colombiana S.A.

1 volumen: 294 Páginas, ilustraciones; 15x23cm.

ISBN 13: 978-958-42-9988-8 - ISBN 10: 958-42-9988-3

1. Construcción de desarrollo y estabilidad transfronteriza 2. Complejos de seguridad regional: confluencia, “gran juego” y guerra irrestricta 3. Construcción de seguridad y defensa para la estabilidad transfronteriza. Tendencias conceptuales en el estudio de los fenómenos transfronterizos 4. Acercamiento a las amenazas convergentes desde la actividad de inteligencia: fronteras en tensión 5. Las amenazas en la frontera: las guerrillas y la delincuencia organizada en la frontera colombo-venezolana 6. Aproximaciones históricas y conceptuales a la criminalidad en la frontera colombo-venezolana 7. Actores de criminalidad en la frontera colombo-venezolana: un desafío de 2219 kilómetros del Estado colombiano para la seguridad transnacional 8. Hacia una estrategia de seguridad nacional para combatir el crimen organizado transnacional en Colombia: el caso del Cartel de Sinaloa

THEMA: JPSD

DEWEY: 327.1

2021 Editorial Planeta Colombiana S.A.
Calle 73 N.º 7-60, Bogotá D.C., Colombia

Libro resultado de investigación
2021 Escuela Superior de Guerra
Centro de Estudios Estratégicos sobre
Seguridad y Defensa Nacionales - CSEDN
ESDEG-SIIA
Carrera 11 N.º 102-50
Bogotá D. C., Colombia

ISBN 13: 978-958-42-9988-8
ISBN 10: 958-42-9988-3
E-ISBN: 978-628-00-0071-8

DOI:
<https://doi.org/10.25062/9786280000718>

Editores

Vicente Torrijos Rivera
Henry Cancelado Franco

Autores

Vicente Torrijos Rivera
Juan Guillermo López Vera

Henry Cancelado Franco
Juan Martín Londoño
Armando Borrero Mansilla
William Alfredo Sierra Gutiérrez
Marco Antonio Muñoz
Raúl Fernando Arteaga Beltrán
Jonnathan Jiménez Reina

Revisión de pares:
Primer concepto de evaluación:
8 de diciembre de 2020
Segundo concepto de evaluación:
16 de diciembre de 2020

Corrección de estilo

Gustavo Patiño Díaz

Diseño y diagramación

Haidy García Rojas

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

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

Los libros publicados por el Sello Editorial Escuela Superior de Guerra son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Reconocimiento-NoComercial-SinObras-Derivadas.
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.esr>



CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
PRÓLOGO	9
CAPÍTULO 1.	13
CONSTRUCCIÓN DE DESARROLLO Y ESTABILIDAD TRANSFRONTERIZA	
CAPÍTULO 2.	45
COMPLEJOS DE SEGURIDAD REGIONAL: CONFLUENCIA, “GRAN JUEGO” Y GUERRA IRRESTRICTA	
CAPÍTULO 3.	79
CONSTRUCCIÓN DE SEGURIDAD Y DEFENSA PARA LA ESTABILIDAD TRANSFRONTERIZA. TENDENCIAS CONCEPTUALES EN EL ESTUDIO DE LOS FENÓMENOS TRANSFRONTERIZOS	
CAPÍTULO 4.	123
ACERCAMIENTO A LAS AMENAZAS CONVERGENTES DESDE LA ACTIVIDAD DE INTELIGENCIA: FRONTERAS EN TENSION	

CAPÍTULO 5.	141
LAS AMENAZAS EN LA FRONTERA: LAS GUERRILLAS Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LA FRONTERA COLOMBO-VENEZOLANA	
CAPÍTULO 6.	195
APROXIMACIONES HISTÓRICAS Y CONCEPTUALES A LA CRIMINALIDAD EN LA FRONTERA COLOMBO-VENEZOLANA	
CAPÍTULO 7.	217
ACTORES DE CRIMINALIDAD EN LA FRONTERA COLOMBO-VENEZOLANA: UN DESAFÍO DE 2219 KILÓMETROS DEL ESTADO COLOMBIANO PARA LA SEGURIDAD TRANSNACIONAL	
CAPÍTULO 8.	239
HACIA UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL PARA COMBATIR EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN COLOMBIA: EL CASO DEL CARTEL DE SINALOA	
AUTORES	273
REFERENCIAS	277

PRESENTACIÓN

Este libro, que corresponde a la segunda fase del proyecto de investigación, pretende aportar elementos de análisis para seguir ahondando en el estudio de las diferentes problemáticas y retos que enfrenta la seguridad nacional. En esta fase, se introducen nuevas perspectivas, que permiten crear nuevas ópticas de análisis; en especial, teniendo en cuenta el ascenso de nuevas amenazas y riesgos para las fronteras del país y, específicamente, respecto a la de Venezuela, la más importante y larga del país, la cual se encuentra asediada por un sinnúmero de problemas, empezando por la clara enemistad que se ha levantado entre los dos países, y el apoyo del régimen vecino a los enemigos colombianos. A esto se le suman otros fenómenos, como el crimen organizado transnacional. Estos capítulos revisan las dinámicas fronterizas desde lo legal y lo delictivo, desde la cooperación hasta el análisis de las dinámicas institucionales que pueden aportar al aseguramiento de un espacio tan importante como es la frontera colombo-venezolana.

Este libro es resultado del proyecto de investigación *Nuevas amenazas en el siglo XXI: fronteras y Derechos Humanos. Fase 2*, de la línea de investigación Políticas y Modelos de Seguridad y Defensa, del grupo de investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en (A1) por MinCiencias, registrado con el código COL0104976, vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales (CSEDN), adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG), Colombia.

PRÓLOGO

En un estudio juicioso de la seguridad y defensa nacionales, siempre será obligatorio adentrarse en un seguimiento a las fronteras. A partir de este seguimiento se develan diversas dinámicas, que hacen parte de la realidad cotidiana de las fronteras, y que van a afectar la estabilidad del país. Un acercamiento minucioso a esta realidad aporta herramientas analíticas y prácticas para poder entender lo que ocurre en dicho espacio del territorio nacional, a la vez que se crean herramientas conceptuales para avanzar en el camino del entendimiento de nuestra realidad nacional.

La dinámica de la frontera colombo-venezolana siempre será compleja, en el sentido de que son dos países dinámicos, cuyos intereses son diametralmente opuestos. En este, sentido se puede estudiar la frontera a diferentes niveles: desde el político estratégico hasta el táctico, pasando por un nivel operativo de respuesta a las necesidades que presenta dicho espacio. Nuevos análisis, nuevos procesos y nuevas ideas permitirán proseguir con el estudio de la frontera y sus dinámicas subyacentes, para una mejor comprensión de los desafíos de Colombia en cuanto a su seguridad y su defensa.

Para Colombia, el siglo XXI es un siglo de retos y, a la vez, un siglo decisivo, en el cual sus Fuerzas Militares (FF. MM.) juegan un papel fundamental en la protección de sus fronteras y en el respeto a los Derechos Humanos (DD. HH.) como su bandera de ayer, hoy y siempre. De tal

manera, este libro *Disrupciones, disfunciones y tensiones. La porosidad transfronteriza y su impacto en la seguridad y la defensa* es el resultado del esfuerzo investigativo, que, con rigurosidad académica, describe esos retos y señala los horizontes decisivos para el país, en los cuales siempre estará en juego su futuro, por sus constantes posibilidades, por su imparable proyección y por la fuerza de sus instituciones.

En el primer capítulo, titulado “Construcción de Desarrollo y Estabilidad Transfronteriza”, los autores muestran la riqueza que existe en los procesos de cooperación transfronteriza, a partir de casos estudiados con el fin de lograr abstraer principios generalizables en materia de esta cooperación.

El segundo capítulo, titulado “Complejos de seguridad regional: confluencia, ‘gran juego’ y guerra irrestricta”, desarrolla el análisis de la crisis entre Colombia y Venezuela como resultante de la vecindad que existe entre los dos países, y que, a partir de las dinámicas locales de frontera, se levanta como una crisis política y diplomática que enfrenta al continente a lo que se puede considerar en estos momentos la frontera más inestable de la región.

El tercer capítulo, titulado “Construcción de seguridad y defensa para la estabilidad transfronteriza. Tendencias conceptuales en el estudio de los fenómenos transfronterizos”, escala hacia el concepto de seguridad cooperativa mostrando cómo esta idea de seguridad se posiciona como una perspectiva plausible en el sistema internacional contemporáneo.

El cuarto capítulo, titulado “Acercamiento al Crimen Organizado Transnacional desde la actividad de inteligencia: fronteras en tensión”, analiza y propone la actividad de inteligencia como una de las herramientas fundamentales en el proceso de estabilidad de las fronteras, a partir del concepto de un idea de sinergia en los diferentes procesos de inteligencia y el estudio del caso Colombia-Venezuela.

El quinto capítulo, titulado “Las amenazas en la frontera: las guerrillas y la delincuencia organizada en la frontera colombo-venezolana”, propone, desde el estudio concreto de la frontera entre Colombia y Venezuela, que el mejor acercamiento académico para entender la comple-

alidad de los fenómenos que ahí ocurren es la seguridad humana como concepto aglutinante para los procesos locales en esa frontera.

El sexto capítulo, titulado “Aproximaciones históricas y conceptuales de una criminalidad en la frontera colombo-venezolana”, desarrolla, desde una aproximación histórica-analítica, la debilidad paulatina que se ha experimentado en el ámbito institucional en la frontera colombo-venezolana

El séptimo capítulo, titulado “2219 kilómetros de desafíos del Estado colombiano para la seguridad transnacional”, analiza la complejidad del fenómeno criminal en la frontera que comparten Colombia y Venezuela, y el cual se muestra como un fenómeno generalizado y amplio a lo largo de toda la extensión física de dicha frontera.

El octavo y último capítulo, titulado “Hacia una estrategia de seguridad nacional para combatir el crimen organizado transnacional en Colombia: el caso el Cartel de Sinaloa”, parte del estudio de la presencia de grupos criminales mexicanos en Colombia para proponer una estrategia que permita evidenciar la dificultad de esta realidad latente en el país, y así desarrollar los dispositivos institucionales necesarios para enfrentarlos.

De tal manera, este libro, resultado de un esfuerzo transdisciplinar, ingresa al nutrido inventario de la producción de la ESDEG, como parte esencial de la propuesta académica en estos temas, cuyo objetivo es ampliar el conocimiento y las inquietudes de las FF. MM. y de la opinión pública en general.

MAYOR GENERAL LUIS MAURICIO OSPINA GUTIÉRREZ
Director de la Escuela Superior de Guerra
“General Rafael Reyes Prieto” (ESDEG)

CONSTRUCCIÓN DE DESARROLLO Y ESTABILIDAD TRANSFRONTERIZA*

*Vicente Torrijos***

*Juan Guillermo López Vera****

<https://doi.org/10.25062/9786280000718.01>

Resumen

El presente capítulo evidencia experiencias exitosas de cooperación transfronteriza a través del análisis descriptivo de ocho casos internacionales en los ámbitos de la salud pública, el desarrollo turístico, la preservación de la identidad cultural y el fortalecimiento de las redes sociales. El capítulo inicia con un análisis por caso, basado en una revisión bibliográfica, para continuar con un análisis comparado llevado a cabo con base en tres categorías elaboradas por los autores (“autosuficiencia versus dependencia”, “formalidad versus informalidad” y “*top-down* versus *bottom-up*”) con el objetivo de destacar condiciones y características que favorecen la cooperación transfronteriza.

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación *Nuevas Amenazas en el siglo XXI: Fronteras y Derechos Humanos. Fase 2*, de la línea de investigación Políticas y Modelos de Seguridad y Defensa, del grupo de investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en (A1) por MINCIENCIAS, registrado con el código COL0104976, vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales (CSEDN), adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

** Profesor titular de la Escuela Superior de Guerra. Profesor Adjunto del W. J. Perry Center para Estudios Hemisféricos de la Defensa en Washington D.C. ORCID: 0000-0003-3837-6196

*** Aspirante a doctorado con una investigación sobre desigualdad y violencia en el Instituto de Estudios Latinoamericanos en la Freie Universität Berlin, con maestría en Planeación Regional del Karlsruher Institut für Technologie y pregrado en Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, de Bogotá. ORCID: 0000-0002-2183-8967

Palabras clave

Cooperación transfronteriza, regiones fronterizas, análisis comparado, enfoque internacional.

Abstract

This chapter shows successful experiences of cross-border cooperation by means of the comparative analysis of eight international cases in the following fields: public health, tourism development, preservation of the cultural identity and the strengthening of social networks. The chapter begins with a case-by-case analysis based on a bibliographic review and continues with a compared analysis conducted through the use of three categories developed by the authors (“self-sufficiency versus dependence”, “formality versus informality”, “top-down versus bottom-up”) with the aim of highlighting conditions and characteristics that encourage cross-border cooperation.

Keywords

Cross-border cooperation, border regions, comparative analysis, international approach.

Introducción

El 17 de agosto de 1962, Peter Fechter, un joven berlinés oriental de 18 años, murió desangrado a los pies del Muro de Berlín, luego de recibir un disparo por parte la Policía Popular por intentar atravesar ilegalmente al lado occidental de la ciudad para visitar a su hermana. La descoordinación de la Policía Popular, del lado oriental, y la orden de un general estadounidense a los soldados fronterizos occidentales de no ayudar en caso de fuga, tuvieron como resultado que Fechter agonizara durante 50 minutos, antes de morir ante la mirada de varios espectadores occidentales aglomerados alrededor del muro (Vensky, 2012).

El caso Fechter resulta emblemático para dilucidar los extremos a los que puede escalar la rivalidad transfronteriza y los efectos nocivos que pueden suponer para los habitantes de los territorios de frontera no contar con una cooperación para la gestión conjunta transfronteriza. En este caso, tanto la descoordinación interna por parte de las autoridades fronterizas (el muro había sido construido un año atrás, y aún no se tomaban medidas como instalar ambulancias a lo largo de la frontera) (Vensky, 2012) como la restringida comunicación transfronteriza entre las autoridades (enmarcada en la desconfianza recíproca y el miedo latente al ataque, tan propios de la Guerra Fría) y una sociedad civil débil y desorganizada derivaron en una omisión que le costaron un sufrimiento innecesario y una muerte evitable a Peter Fechter.

En contraposición a los extremos de la rivalidad transfronteriza, existe hoy por hoy una serie de experiencias internacionales que, a través del mecanismo de la cooperación transfronteriza, coadyuvan a salvar vidas y a garantizar el desarrollo sostenible y el empoderamiento de la población civil en las regiones transfronterizas y, en últimas, a mantener la estabilidad regional haciendo frente a las situaciones de crisis. Estas iniciativas son la evidencia de un cambio de paradigma en la comprensión del concepto de *seguridad*, que ha tenido lugar desde los años noventa del siglo XX, y el cual pasó de tomar al Estado como referente de seguridad a centrarse en la seguridad individual, en la seguridad humana (Hernández et al., 2019, p. 2). Este nuevo paradigma de la seguridad

humana¹ es un marco de acción pública que busca asegurar las libertades individuales, de cara a los múltiples riesgos que puedan presentarse en un entorno social. Parte de la idea de que, si bien los gobiernos deben asegurar la protección de sus ciudadanos (*top-down*), también debe existir un empoderamiento de la sociedad civil en el desarrollo de la gestión pública (integrando, por ejemplo, organizaciones no gubernamentales [ONG]) (*bottom-up*), así como una participación del mercado (Hernández et al., 2019, p. 2).

En el marco de este nuevo paradigma, cabe preguntarse si en la práctica administrativa el mecanismo de la cooperación transfronteriza, efectivamente, coadyuva a la generación de estabilidad transfronteriza. A la luz de este interrogante, el presente capítulo compila, de manera descriptiva y analítica, ocho casos internacionales que evidencian experiencias de cooperación transfronteriza en ámbitos como la salud pública, el desarrollo turístico, la preservación de la identidad cultural y el fortalecimiento de las redes sociales. Estos casos de cooperación transfronteriza, según nuestro argumento, han constituido un mecanismo de desarrollo de capacidades locales y de fortalecimiento de la sociedad civil, y fun- gen, en esta medida, como un mecanismo eficiente y sostenible para la estabilización regional. El análisis parte de una revisión bibliográfica, para, en una segunda parte, llevar a cabo un análisis comparado de la gestión en los diferentes casos de cooperación transfronteriza, con base en tres categorías duales, desarrolladas para este fin; esto, con el objetivo de destacar condiciones y características que favorecen la cooperación transfronteriza.

1. El concepto de *seguridad humana* fue propuesto en el Reporte de Desarrollo Humano de Naciones Unidas de 1994, y desarrollado posteriormente en el documento *Human Security Now*, reporte final de la Comisión de Seguridad Humana, en 2003. Su consenso formal se logró en la Asamblea General de la ONU, en septiembre de 2012, y su universalización fue finalmente materializada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2016 (Hernández et al., 2019, pp. 6-7). La noción de seguridad humana engloba “El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano” (UNGA, 2012, p. 1). Para ahondar en el concepto, ver Hernández et al. (2019) y Gómez & Gasper (2013).

Cooperación transfronteriza: casos de éxito y lecciones aprendidas

Se presenta a continuación una breve descripción de ocho casos internacionales de cooperación transfronteriza que pueden ser considerados de éxito, en tanto han contado con prácticas administrativas que han tenido impacto en el aseguramiento de las condiciones de vida regionales. A efectos de este capítulo, la *cooperación transfronteriza* puede ser entendida, en una definición muy restringida, como una estructura de trabajo conjunto entre instituciones sociales (del sector público, el mercado y la sociedad civil), y basada en similitudes históricas, lingüísticas, culturales, políticas, sociales o económicas entre países vecinos, y dentro de la cual toman parte, como mínimo, dos socios, que, por lo general, vienen del ámbito local (Kurowska-Pysz et al., 2018, p. 181; Livandovschi, 2017, pp. 32-33; Szmigiel-Rawska, 2016, p. 514).

Estos casos fueron escogidos con base en una revisión bibliográfica que tenía como objetivo una selección multidisciplinaria y espacialmente diversa. Por este motivo, se tomaron casos de cooperación fronteriza en salud pública, desarrollo económico y turístico, salud pública y prevención de enfermedades, y preservación de la identidad cultural, así como un caso de fortalecimiento de redes informales de cooperación transfronteriza en el interior de la sociedad civil. Respecto del objetivo espacial, se seleccionaron casos de diferentes regiones del mundo, como Europa occidental y oriental, Centroamérica y Suramérica, África occidental y oriental, y Asia. La presentación individual de los casos describe brevemente dónde se desarrolló el proyecto, en qué consistió, qué lo motivó, qué actores estuvieron inmersos en su desarrollo y qué resultados produjo.

Programa PHARE CBC: el caso de Polonia y la Unión Europea

El programa PHARE CBC (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies-Cross-Border Cooperation), fue lanzado por la Unión Europea (UE), en 1994, con el objetivo de alcanzar la conver-

gencia económica de los países que aspiraban a entrar a la UE con dicha convergencia. El programa brindó, entonces, asistencia económica a las regiones de los países aspirantes que compartían fronteras con la UE, para que estas superaran sus problemas específicos de desarrollo y facilitarles su integración a la economía de sus países a las de otros países de Europa oriental y a la de la UE (Szmigiel-Rawska, 2016, p. 515). La financiación cubrió una amplia gama de proyectos, que comprendían: la remoción de barreras administrativas e institucionales al libre movimiento de personas, bienes, y servicios entre fronteras; el mejoramiento de la infraestructura; la protección del medio ambiente; el apoyo a los sectores energético y de transporte, así como la promoción de la cooperación económica; velar por el intercambio cultural; incentivar el empleo local y los programas de educación y capacitación, y el financiamiento de planes para el desarrollo de las regiones de frontera (Szmigiel-Rawska, 2016, p. 515).

Con base en el concepto de la *path dependence*² Szmigiel-Rawska (2016, p. 514), llevó a cabo un análisis cuantitativo, a través de encuestas a instituciones beneficiarias locales en Polonia, del periodo de inicio de la cooperación en el marco del programa PHARE (entre 2000 y 2003); esto, con el objetivo de determinar las características del camino (*path*) tomado en el caso de las alianzas apalancadas por este marco de cooperación, y si estas alianzas lograron sostenerse en el tiempo (Szmigiel-Rawska, 2016). El análisis concluye que, en efecto, se ha mantenido una tradición de cooperación transfronteriza tras la puesta en práctica del PHARE, y que el sistema de cooperación seguido para el caso polaco ha estado regido por tres leyes. Estas se presentan aquí como principales lecciones aprendidas de este caso particular de estudio.

En primer lugar, una alta dependencia de los programas y las organizaciones cooperantes respecto a la financiación externa, teniendo en cuenta que previamente al inicio del programa PHARE la región

2. Szmigiel-Rawska cita dos suposiciones en las que se basa el concepto de *path dependence*. El primero, que el modelo de desarrollo (esto es, el camino, o *path*) adoptado puede ser ineficiente. El segundo, que existen procesos de desarrollo que son autoproducidos (*self-triggering*) y autorreforzados (*self-reinforcing*), y que están fuera del control de actores u organizaciones inmersos en el proceso de desarrollo seleccionado, independientemente de su nivel de influencia en este (Szmigiel-Rawska, 2016, p. 514).

sufría una alta debilidad financiera, que limitaba su capacidad económica para el desarrollo de actividades, por lo cual recibir apoyos financieros externos era determinante para el éxito del programa (Szmigiel-Rawska, 2016).

En segundo lugar, la proximidad territorial como condicionante de la cooperación. El análisis pudo identificar que los actores son más proclives a cooperar con regiones adyacentes por su cercanía, su facilidad en las comunicaciones y su fácil acceso; de hecho, los actores ven este tipo de cooperaciones como un proceso natural que no requiere canales formales de cooperación para llevar a cabo acciones conjuntas (Szmigiel-Rawska, 2016).

Lo planteado lleva a la tercera ley que rige el sistema de cooperación en la región estudiada; valga decir, la falta de organizaciones gestoras empoderadas, formalizadas y reconocidas como anfitrionas en la región: el hecho de ver las relaciones informales de cooperación con regiones adyacentes como un proceso natural genera en las partes cooperantes un desincentivo a la formalización de las relaciones, a menos que ello se establezca como requisito para la financiación. Esta carencia de formalización lleva a un débil empoderamiento de las organizaciones locales en las actividades de cooperación, lo que afianza la dependencia hacia la intervención externa de instituciones que son vistas como fuertes (Szmigiel-Rawska, 2016).

Así las cosas, puede concluirse que, si bien el programa PHARE puede ser considerado un caso de éxito, pues logró el desarrollo de sus metas y abrió paso a nuevos proyectos que aún hoy se mantienen en la región, las leyes que lo rigieron presentan tres deficiencias, de las cuales, a su vez, pueden extraerse lecciones para otros casos de cooperación transfronteriza. La primera deficiencia es la dependencia de la financiación externa. La segunda son unos bajos incentivos a la formalización de procesos cooperación. La suma de estas dos tiene como consecuencia un bajo empoderamiento de las organizaciones locales, que dependen del apalancamiento de organizaciones externas.

Eurorregión Beskidy: el caso de Rumania y la República Checa

Europa tiene una amplia trayectoria en cuanto a cooperación transfronteriza, cuyo marco normativo e institucional se consigna en el Convenio Marco Europeo sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades y Autoridades Territoriales y en la Carta de las Regiones Fronterizas y Transfronterizas Europeas. A pesar de la existencia de estos mecanismos, la evidencia empírica confirma que la cooperación y la comunicación entre actores y organizaciones vecinas de países transfronterizos dependen de muchos factores que pueden actuar en el proceso de interacción, bien sea como barreras o catalizadores, en términos, por ejemplo, de comunicación y transferencia de recursos (de información, conocimiento y capital intelectual y humano) (Kurowska-Pysz et al., 2018).

Habida cuenta de lo anterior, Kurowska-Pysz et al. (2018) realizan un análisis de la práctica administrativa de la cooperación transfronteriza por parte de instituciones públicas y ONG, con base en una revisión bibliográfica y en un estudio cuantitativo apoyado en entrevistas y encuestas, llevado a cabo en la Eurorregión³ Beskidy (esta cubre el área fronteriza de los voivodatos de Silesia y Malopolskie, en Polonia, y las comunas alrededor de la ciudad de Frýdek-Místek, en la República Checa). A partir de dicho estudio, identifican una serie de factores que pueden ser considerados favorables a la práctica administrativa de la cooperación transfronteriza, y los clasifican en tres conjuntos de “catalizadores” (Kurowska-Pysz et al., 2018), los cuales son presentados en la tabla 1, para posteriormente ser explicados.

3. Las eurorregiones son estructuras administrativas para la cooperación entre dos o más países transfronterizos europeos (o para unidades administrativas territoriales fronterizas del mismo país), que estimulan el crecimiento de la competitividad de las regiones fronterizas y están representadas por unidades administrativas locales, bien sea municipalidades, distritos u organizaciones no gubernamentales, entre otras. Su objetivo es coadyuvar en la disminución de las desigualdades socioeconómicas de áreas periféricas y marginales, y crear confianza y cooperación transfronteriza (Kurowska-Pysz et al., 2018, p. 182).

Tabla 1. Conjunto de catalizadores para el proceso de desarrollo de cooperación transfronteriza

Modelo de cooperación	Potenciales y recursos de los socios	Actividades conjuntas de los socios
Implementación conjunta de proyectos de la UE y otros proyectos. Implementación conjunta solo de proyectos de la UE. Cooperación permanente, fuera de los proyectos. Cooperación constante con un solo socio. Cooperación constante con un socio, y periódica, con varios socios. Solo cooperación periódica con varios socios.	Recursos financieros propios. Recursos externos. Infraestructura para cooperación. Motivación para cooperar. Empleados competentes desarrollando cooperación. Información, conocimiento y <i>know-how</i> para desarrollar cooperación. Experiencia en cooperación. Confianza. Apoyo político. Apoyo de partes interesadas (<i>stakeholders</i>).	Proyectos transfronterizos conjuntos. Deseo de obtener financiación de la UE. Aprendizaje conjunto e intercambio de experiencias. Contactos personales y contactos interorganizacionales. Implementación de la política de desarrollo fronterizo. Desarrollo de nuevas áreas temáticas de cooperación. Implementación de innovaciones.

Fuente: Kurowska-Pysz et al. (2018, p. 183). Traducción libre de los autores.

El primer conjunto lo compone el *modelo de cooperación*, el cual compila la naturaleza de la relación entre organizaciones. En este ámbito, y según los resultados del estudio llevado a cabo por Kurowska-Pysz et al. (2018), las formas de cooperación prevalentes tanto para instituciones públicas como para ONG fueron los proyectos de cooperación y la cooperación permanente con un solo socio (p. 187). Preferir proyectos de cooperación muestra un indicio, según Kurowska-Pysz et al. (2018), de que tanto instituciones públicas como ONG asumen la cooperación transfronteriza con cautela y evitando altos riesgos y costos (p. 187). Esto, ya que los proyectos de cooperación se caracterizan por un predominio de la financiación externa vía subsidios, por lo que, generalmente, no requieren una responsabilidad financiera con fondos propios de los socios. Adicionalmente, tienen tiempos delimitados de aplicación, donde

una vez finalizado el proyecto termina el vínculo de responsabilidad y el socio puede retirarse inmediatamente (Kurowska-Pysz et al., 2018, p. 187). Por otro lado, la prevalencia de la cooperación permanente con un solo socio indica que tanto instituciones públicas como ONG no muestran una clara tendencia a querer ampliar sus cooperaciones con otras entidades (Kurowska-Pysz et al., 2018, p. 187).

En el conjunto de *potenciales y recursos de los socios*, de la tabla 1, tanto instituciones públicas como ONG coincidieron en aseverar que sus propios fondos y subsidios están entre los elementos clave para el desarrollo de cooperaciones transfronterizas; es decir, se evidencia que, según la percepción de los entrevistados, uno de los factores determinantes de la cooperación transfronteriza es el recurso financiero. Finalmente, en el conjunto *actividades conjuntas de los socios*, también coincidieron ambos tipos de organizaciones consultadas en decir que les otorgan mayor relevancia a los proyectos de la UE; sin embargo, las ONG mostraron más interés que las instituciones públicas en otro tipo de actividades conjuntas. Este último hecho lleva a los investigadores a considerar que las “actividades conjuntas de los socios” solo constituyen un catalizador para el caso de las ONG (Kurowska-Pysz et al., 2018, p. 189). Podría irse más allá en la conclusión, y decir que esto constituye, igualmente, un indicio de la dependencia que se tiene hacia una gestión externa (en este caso, de las instituciones de la UE) en los procesos de cooperación transfronteriza.

Puede concluirse, entonces, que si bien las *eurorregiones* son un modelo de cooperación transfronteriza que ha tenido éxito, se debe reconocer que para lograr dicho éxito ha sido central el papel de la gestión y la financiación de instituciones externas a los socios cooperantes; de ahí la necesidad de robustecer el empoderamiento y la participación de los actores de las regiones transfronterizas. Dentro de estos, las instituciones públicas tienen un rol central, pues en cabeza de ellas está la tarea de administrar el territorio. Es perentorio, pues, incrementar su participación y su empoderamiento en los procesos de cooperación transfronteriza (Kurowska-Pysz et al., 2018, p. 190).

Eurorregión adriática-jónica: el caso de Italia y Montenegro

A través del ejemplo de la formación de la Eurorregión Adriática-Jónica (Adriatic-Ionian Euroregion —esto es, el territorio comprendido entre la región italiana de Molise y Montenegro—, Emilia Sarno (2017) analiza el marco cultural y legislativo que favorece la cooperación transfronteriza, haciendo énfasis en la importancia de la proximidad geográfica y socioeconómica. Este pretende ser un análisis emblemático, que sirva como ejemplo para el desarrollo de regiones consideradas marginales, que apalancan la renovación de su economía en las herramientas que ofrece la cooperación transfronteriza (Sarno, 2017). Su principal argumento establece que la cooperación transfronteriza es una estrategia adecuada para modernizar el sector agrícola y fortalecer el turismo de las regiones marginales (Sarno, 2017).

El mar Adriático y los territorios adyacentes han constituido históricamente un punto geoestratégico natural de interacción e intercambio comercial, social y cultural entre Italia y los Balcanes (2017). La formalización de los intercambios inició en el decenio de 1970; concretamente, en la Conferencia de París de 1972, a través de la cual se legitimó la cooperación económica entre los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea y los países mediterráneos (Sarno, 2017, p. 106). El desarrollo práctico de estos intercambios se consolidó en 1990, con el lanzamiento de la iniciativa INTERREG, la cual buscaba la promoción de redes de cooperación entre países de Europa Central y Europa del Este (Sarno, 2017, p. 106).

Finalmente, en 2000 nació la Adriatic-Ionian Initiative, un instrumento encaminado a fortalecer las relaciones entre Italia y los Balcanes en los ámbitos cultural, de cooperación interuniversitaria y económica, de combate del crimen organizado, de protección ambiental, de impulso del turismo y de cooperación en el transporte. La iniciativa dio pie para la creación de la Eurorregión Adriática-Jónica. Esta última se consolidó como instrumento político y de planeación para la cooperación interregional y transnacional que busca generar una gobernanza común, una integración económica y la promoción del proceso democrático; ello,

con el fin de alcanzar la estabilidad en la región adriática y de los Balcanes promoviendo el desarrollo sostenible y la cohesión social y económica entre las instituciones participantes (Sarno, 2017, pp. 107-108).

Los factores comunes de la región italiana de Molise y Montenegro constituyen ventajas estratégicas que pueden ser explotadas para el desarrollo económico a través del turismo. A este respecto, el aprovechamiento de las características ambientales homogéneas, como la presencia de montañas, de costas y de biodiversidad, pueden significar una ventaja productiva en términos de intercambio comercial, explotación agrícola y pesquera y locación de centros turísticos, así como de promoción del ecoturismo y la consolidación de un nicho europeo de biodiversidad (Sarno, 2017, pp. 109-110). Pese a las ventajas que pueden significar estas características ambientales homogéneas, las características socioeconómicas de la eurorregión llevan a que este potencial no sea aprovechado. Los desbalances demográficos en Molise y Montenegro concentran a la población en las principales ciudades o en las costas, con lo que las montañas no se encuentran densamente pobladas, y así se dificulta el desarrollo de una visión de planeación en el área rural (Sarno, 2017, p. 110). Adicionalmente, la región tiene una locación periférica; es decir, su estructura orográfica ha tenido un impacto negativo en el desarrollo infraestructural, razón por la que sus relaciones y su interconexión con territorios aledaños se han limitado (Sarno, 2017, p. 110). De ahí la importancia de utilizar los mecanismos de cooperación transfronteriza que ofrece la UE para desarrollar su potencial geográfico.

Según Sarno, la solución para el desarrollo de la Eurorregión Adriática-Jónica está en una nueva concepción de las áreas rurales como espacios cruciales para el desarrollo, a través de dos estrategias fundamentales que apalanquen la cooperación transfronteriza: el manejo integrado de recursos y la activación de políticas de abajo hacia arriba (*bottom-up*) (2017, p. 114). Por un lado, diseminar una nueva visión de lo rural, basada en las actividades rurales multifuncionales, identificando los potenciales de la producción agrícola de bienes de consumo diario, integrando la agricultura a la cadena de mercado y modernizando la producción y preservando las áreas de conservación ambiental no aptas para la agricul-

tura, todo lo cual marca una oportunidad para mejorar los desbalances económicos, mejorar la calidad de vida tanto en la zona rural como en la urbana y estabilizar los desbalances demográficos. Por otro, la diseminación de esta nueva percepción debe ir apalancada en la cohesión de las comunidades locales y su activa participación en la toma de decisiones, y en la construcción de sinergias con otras actividades económicas como el turismo (Sarno, 2017, p. 113).

Tratamiento de la malaria en la frontera de China y Myanmar

La combinación de características geográficas y condiciones climáticas, así como un rezago económico y un entorno cultural particular, hacen de la región fronteriza entre Myanmar y China un entorno adecuado para la propagación de enfermedades transmitidas por vectores, como la malaria. El territorio fronterizo de Myanmar está habitado por una población campesina en situación de pobreza extrema y con dificultades para el acceso a un sistema de salud, que, por demás, evidencia una deficiente infraestructura. A lo anterior se suma la inestabilidad política que sufre el país, y que tiene como resultado una implementación y un mantenimiento difíciles de la prevención y del control efectivos de la malaria (Zhang et al., 2016, p. 2). La geografía de la región también presenta un reto para la prevención y el control de la malaria, toda vez que, al no existir barreras naturales, se presenta una alta migración transfronteriza que coadyuva a la propagación del virus (Zhang et al., 2016, p. 2).

Para ayudar a superar este reto de salud pública, la ONG internacional Health Poverty Action (HPA), con presencia en Asia, África y Latinoamérica, llevó a cabo, entre 2006 y 2013, la implementación de un programa de control de la malaria en la región fronteriza de Myanmar y China. La presencia de HPA en la zona se remonta, empero, a 1994, cuando, tras la firma de los acuerdos de cese al fuego entre el gobierno nacional y los gobiernos locales de Myanmar, la mencionada ONG empezó a cooperar con el sector local de salud implementando programas de prevención en salud y de tratamiento de la malaria y el SIDA, y enfocándose en la construcción de capacidades locales y en el

desarrollo sostenible (Zhang et al., 2016, p. 2). Jun Zhang et al. (2016) llevaron a cabo una evaluación de los programas de control de la malaria desarrollados en la región fronteriza de Myanmar y China por parte de HPA, analizando el impacto del modelo transfronterizo de salud implementado por la ONG.

Es importante tomar en cuenta que el programa desarrollado por HPA se enmarcó en una política pública de la República Popular China de erradicación de la malaria —y fue complementario de esta—: el Action Plan of China Malaria Elimination (2010-2020), que contó con el apoyo de instituciones públicas de salud chinas y con la financiación del Fondo Mundial para la Lucha Contra el SIDA/VIH, la Tuberculosis y la Malaria (Jun Zhang et al., 2016, p. 2). El valor agregado que otorgó HPA a la implementación de la política pública fue operar de manera pragmática y adaptando la administración del programa a las necesidades y las características locales, por ejemplo, contando con clínicas móviles, jornadas de educación en salud y funcionarios móviles en la región, así como con un sistema de recolección y reporte de información de la región transfronteriza (Zhang et al., 2016, pp. 2-3).

Así mismo, HPA respetó las características culturales locales y veló por fortalecer las capacidades y la participación de las comunidades y de los sistemas de salud locales en el desarrollo del programa (Zhang et al., 2016, p. 4). Desde el punto de vista administrativo, HPA se adaptó a las condiciones locales en pro de la participación de ambos Estados fronterizos trabajando con documentos multilingües, ubicando de manera balanceada en posiciones clave de la administración a funcionarios de China y Myanmar, divulgando constantemente los planes de acción en reuniones para evitar vacíos en la comunicación y promoviendo la transparencia y la apertura administrativas (Zhang et al., 2016, p. 3).

Otro elemento para destacar de la gestión en cooperación transfronteriza por parte de HPA es que logró posicionarse como bisagra entre los dos Estados inmersos en la cooperación de manera neutral. Teniendo en cuenta las tensas relaciones entre China y Myanmar y la inestabilidad política de este último, HPA logró alcanzar un estatus legal y un registro de su acción en ambos países a través de la firma de acuerdos, lo que le

otorgó garantías políticas de acción; igualmente, siempre expresó adhesión a los principios de cero implicación en operaciones militares, política o religión (Zhang et al., 2016, p. 3). Gracias al estatus alcanzado por HPA, el programa transfronterizo de control de malaria actuó como un puente entre los sectores de salud de China y Myanmar promoviendo la cooperación y la comunicación entre ambos países (Zhang et al., 2016, p. 6). A pesar de todos los éxitos que presenta el caso de HPA en la cooperación transfronteriza, hay que tener en cuenta una debilidad de este, la cual radica en que gran parte del programa se fundamentó en la financiación externa. Es necesario, entonces, pensar en una diversificación de las fuentes de financiación, para garantizar la sostenibilidad de la prevención de la malaria en la región transfronteriza priorizada (Zhang et al., 2016, p. 7).

Control de la oncocercosis por la Unión del Río Mano

La oncocercosis hace parte de las enfermedades tropicales desatendidas de mayor incidencia en África. Es causada por un parásito transmitido por moscas negras, las cuales se reproducen en la cercanía de ríos de rápido caudal (Gustavsen et al., 2016, p. 1). La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha llevado a cabo una serie de programas de prevención, protección y control en África occidental, dentro de los que se enmarca, por ejemplo, el “African Program for Onchocerciasis Control” (APOC), puesto en práctica entre 1995 y 2015, toda vez que la oncocercosis hace parte de las diez enfermedades tropicales desatendidas cuya erradicación busca la OMS (Gustavsen et al., 2016, p. 1).

Una exitosa aplicación de este programa requería la cooperación transfronteriza de los países afectados de África occidental, razón por la cual la Oficina Regional de África de la OMS aprobó en 2007 una resolución llamando a los Estados miembros a intensificar las actividades transfronterizas en pro del fortalecimiento de la vigilancia y el control de la propagación de la infección a zonas no afectadas; sin embargo, la resolución no dispuso ninguna guía acerca sobre cómo debía llevarse a cabo ese esfuerzo de coordinación transfronteriza (Gustavsen et al.,

2016, p. 2). En el marco de esta problemática, Gustavsen et al. (2016) llevaron a cabo un análisis de la forma como los países de la Unión del Río Mano (URM) —integrada por Sierra Leona, Liberia y Guinea Conakry— pusieron en práctica una cooperación transfronteriza respecto del tratamiento de la oncocercosis.

La Unión del Río Mano (URM) es un cuerpo intergubernamental integrado originalmente por Liberia y Sierra Leona en 1973, y ampliado en 1980 a Guinea Conakry, y en 2008, a Costa de Marfil, y que tiene al río Mano como punto geográfico de confluencia de los cuatro países. Esta alianza se trazó como objetivos fortalecer las capacidades de los países miembros en los ámbitos social y económico (integración de las economías, desarrollo de programas de construcción de paz, promoción del comercio y desarrollo agrícola, industrial, energético, de transporte y de las telecomunicaciones, entre otros aspectos) (Gustavsen et al., 2016, p. 2). En 2005, la URM, con el auspicio de la ONG internacional Sight-savers, decidió ampliar su mandato al área de salud, para poder utilizar esta plataforma de cooperación transfronteriza en el tratamiento de la oncocercosis. En el marco de dicha cooperación, se identificó la necesidad de ampliar la cobertura del tratamiento de enfermedad tropicales desatendidas a las zonas fronterizas de los países; especialmente, a la frontera entre Liberia y Sierra Leona.

De esta manera se puso en marcha un proceso de cooperación transfronteriza que se inició con un intercambio de información en reuniones anuales, y paulatinamente fue ampliando y robusteciendo sus procesos de colaboración. Dentro de estos se resaltan: el establecimiento de un comité técnico de coordinación con presencia de un representante de cada país, así como de un representante de la secretaría de la URM y de una ONG para el desarrollo (en este caso, Sightsavers). Gracias a la construcción de confianza en el marco de la cooperación, este comité pasaría de realizar reuniones anuales de intercambio de información a llevar a cabo acciones en terreno: por ejemplo, ofrecer asesorías técnicas a los programas nacionales en salud de cada Estado miembro (Gustavsen et al., 2016, p. 3).

Cabe resaltar que el apoyo de la ONG apalancó el apoyo de otros socios de este sector, así como de la academia (Gustavsen et al., 2016, p. 3). Sobre este punto recae una fuerte crítica al programa de cooperación transfronteriza, y es el hecho de que, a pesar de que los Estados socios de la URM paulatinamente tomaron control de sus programas de tratamiento de las enfermedades tropicales desatendidas, gran parte del músculo financiero y de la ejecución provino de socios externos, como donantes y ONG (Gustavsen et al., 2016, p. 3); sin embargo, en términos de integración y mejoramiento de las capacidades conjuntas de acción, la URM demostró, con la epidemia de ébola en Sierra Leona, Liberia y Guinea Conakry (iniciada en 2013), su capacidad de coordinación de un trabajo transfronterizo para contener la enfermedad (Gustavsen et al., 2016, p. 4).

Control de la malaria: el caso de Mozambique, Suazilandia y Sudáfrica

El control de las enfermedades transmitidas por vectores, como la malaria, constituye un reto para la cooperación transfronteriza, pues su propagación no reconoce barreras, con lo que fácilmente sucede que el hecho de compartir una frontera con un país de alta incidencia de la enfermedad signifique un riesgo de propagación para uno de baja incidencia. Este es el caso de la frontera compartida por Suazilandia y Sudáfrica (países de baja transmisión de malaria) con Mozambique (con una considerablemente mayor transmisión) (Moonasar et al., 2016, p. 1).

Mientras que la población total de Mozambique está en riesgo de contagio (lo cual constituye el mayor riesgo de salud pública para el país), para el caso de Suazilandia el riesgo corresponde al 28 % de la población y para Sudáfrica al 10 % (Moonasar et al., 2016, pp. 1-2). Este hecho está ligado con que, tradicionalmente, Mozambique no ha practicado la vaporización residual (*Indoor Residual Spraying*; esto es, la fumigación de inmuebles para el control de mosquitos), por debilidades logísticas y financieras; adicionalmente, ha focalizado los recursos y políticas en el norte del país, donde los índices de transmisión son

mayores, al igual que la población. En contraposición, Suazilandia y Sudáfrica han hecho grandes inversiones en vaporización residual para lograr la eliminación de la malaria. Esta descoordinación transnacional tiene como consecuencia la proliferación de la malaria en las zonas fronterizas (Moonasar et al., 2016, p. 2).

Este es el marco de análisis de Moonasar et al. (2016), quienes realizan un balance parcial de una iniciativa de cooperación transfronteriza que actualmente está en curso en la zona fronteriza de Suazilandia, Sudáfrica y Mozambique para la erradicación de la malaria, y llamada MOSASWA Initiative. Esta iniciativa es la continuación de una anterior, llamada Lubombo Spatial Development Initiative (LSDI), que fue aplicada exitosamente en la zona entre 1999 y 2011, y logró una sustancial disminución de la enfermedad (Moonasar et al., 2016, p. 3), pero que fue suspendida por falta de recursos (Moonasar et al., 2016, pp. 2-3). Ante un nuevo aumento de los niveles de malaria en la zona fronteriza tras la suspensión de la LSDI (a pesar de los esfuerzos nacionales de erradicación de la enfermedad de Suazilandia y Sudáfrica), en 2015 fue lanzada la MOSASWA Initiative. El análisis de Moonasar et al. (2016) se basa en apelar a la necesidad de dar continuidad a la LSDI a través de la MOSASWA Initiative, por considerar a la primera un caso de éxito de cooperación transfronteriza en salud pública. Moonasar et al. resaltan como elementos exitosos de la ejecución de la LSDI la construcción de capacidades, el intercambio de conocimiento, la colaboración técnica, la financiación sostenible y el respaldo político (2016, p. 3).

La MOSASWA Initiative recibió todo el apoyo político de las tres naciones participantes en la LSDI, las cuales, incluso, fueron un paso más adelante en la formalización de la cooperación transfronteriza firmando una declaración de compromiso para combatir la malaria; especialmente, en la zona transfronteriza (Moonasar et al., 2016, p. 3). Los objetivos de la MOSASWA Initiative están centrados, eminentemente, en cuatro ámbitos: 1) la armonización de políticas entre los países, el fortalecimiento de las capacidades locales y el intercambio de experiencias; 2) la focalización en el combate de la transmisión de la enfermedad en la población móvil y migrante, así como en los residentes de zonas de

mayor riesgo; 3) el fortalecimiento de las capacidades de investigación, vigilancia, monitoreo y evaluación, y 4) la movilización de recursos para garantizar una estabilidad financiera de largo plazo que garantice la sostenibilidad de la iniciativa (Moonasar et al., 2016, p. 3). Respecto de la financiación de la iniciativa, Moonasar et al. traen a colación la importancia de garantizarla a través de mecanismos de financiación doméstica que aseguren su sostenibilidad (2016, p. 4).

Un paso adicional en pro de la cooperación transfronteriza y la integración regional que ha llevado a cabo la MOSASWA Initiative respecto de su antecesora, la LSDI, es haberse articulado con una red mayor de cooperación interregional del Sur de África para la eliminación de la malaria, y llamada Elimination Eight (E8)⁴. Esta contempla una serie de objetivos que buscan fortalecer la integración y la coordinación de políticas de salud transnacionales y asegurar la sostenibilidad del apoyo político a estas, así como la movilización de recursos para su financiación (Moonasar et al., 2016, p. 4). Resumiendo los resultados de la aplicación tanto de la LSDI como de la MOSASWA Initiative, si bien la sostenibilidad en la cooperación transfronteriza ha dependido, en gran medida, de la formalización de los intercambios para generar un buen flujo de comunicación e información para el desarrollo capacidades conjuntas, quizá su pilar más importante es robustecer los mecanismos de financiación doméstica para no depender de recursos externos.

Teléfonos celulares y redes sociales de cooperación: el caso de Haití y República Dominicana

La frontera sur entre Haití y República Dominicana (entre las ciudades de Anse-à-Pitre, en Haití, y Pedernales, en República Dominicana) se caracteriza por una alta fluctuación de trabajadores haitianos que dependen de la movilidad geográfica para la subsistencia, pues viven en Haití, pero desarrollan sus actividades económicas en República Dominicana. Desde una perspectiva antropológica, el documento de Horst y

4. Compuesta por Botsuana, Namibia, Sudáfrica, Suazilandia, Angola, Mozambique, Zambia y Zimbabue (Moonasar et al., 2016, p. 4).

Taylor (2014) analiza cualitativamente, a través de entrevistas y encuestas, el rol central que juegan los celulares en la movilidad transfronteriza en esta franja fronteriza. Esta mirada de las relaciones informales (no mediadas por el Estado) ofrece elementos de análisis que permiten comprender hasta qué punto la tecnología constituye una herramienta para mantener las relaciones sociales, organizar las actividades económicas y administrar las remesas; en últimas, una herramienta de planeación (Horst & Taylor, 2014, p. 155).

El paso fronterizo entre Anse-à-Pitre y Pedernales es de fácil acceso, pues solo se necesita atravesar un puente peatonal sobre el río para estar del otro lado de la frontera. Por tal motivo, este paso presenta un alto flujo migratorio de, en su mayoría, haitianos que cruzan a República Dominicana para acceder a bienes y servicios con los cuales no cuentan en su país. Esto ha desarrollado una porosidad en la frontera y unas prácticas y unas lógicas locales transfronterizas informales (Horst & Taylor, 2014, p. 158). Así, por ejemplo, en días de mercado cuando el flujo migratorio es alto, los controles fronterizos son bajos y se permite el acceso indocumentado a República Dominicana. En los demás días son comunes los abusos de poder por parte de los guardias fronterizos, a través de, por ejemplo, la exigencia del pago de tarifas (sobornos) o los acosos a los migrantes (Horst & Taylor, 2014). Esta asimétrica relación de poder se constituye por la dependencia económica y de acceso a bienes y servicios (como educación y salud) que tienen los haitianos hacia República Dominicana, pues el contexto socioeconómico y político de su país está marcado por unas condiciones de pobreza y de deficiencias infraestructurales. Esta dependencia es ampliamente conocida por el personal fronterizo, y aprovechada en su propio beneficio (Horst & Taylor, 2014, pp. 157-158).

Se puede decir, entonces, que, ante la porosidad transfronteriza de la región y la posibilidad de obtener beneficios económicos a través de la migración, un factor determinante en la vida y la subsistencia de los habitantes haitianos de la frontera lo constituye la movilidad. En el caso de los hombres, las estadías en República Dominicana son extensas, pues, por lo general, consiguen trabajos estables allí, y solo están físicamente

con sus familias por cortos periodos. Las mujeres comúnmente basan su actividad económica en los mercados locales, por lo que su subsistencia depende de la movilidad constante de un mercado a otro. En este contexto de dependencia de la migración, el celular supone para los haitianos de la frontera una eficiente herramienta alternativa de movilidad (un objeto de movilidad) que les permite llevar a cabo acciones fundamentales para su vida diaria, como coordinar relaciones comerciales, acceder a bienes y servicios o permanecer en contacto con su núcleo familiar, sin necesidad de llevar a cabo desplazamientos físicos transfronterizos (Horst & Taylor, 2014, p. 161).

La utilización de este objeto de movilidad implica, empero, unos desafíos logísticos y de planeación. En primer lugar, prever las condiciones para mantener el equipo cargado con batería, teniendo en cuenta que solo algunos hogares de Anse-à-Pitre cuentan con electricidad. A este respecto, los migrantes haitianos apelan a paneles solares, a cargar sus equipos en establecimientos comerciales como instituciones crediticias (los cuales informalmente cobran un aporte), o quienes trabajan en Pedernales, a cargar sus equipos en horas laborales (Horst & Taylor, 2014, p. 162). En segundo lugar, contar con una tarjeta SIM activa para ambos países, toda vez que Haití y República Dominicana tienen diferentes sistemas y redes nacionales de telecomunicaciones, y realizar una llamada a República Dominicana con una tarjeta SIM de Haití (o viceversa) implica incurrir en altos costos de telefonía internacional (Horst & Taylor, 2014, pp. 161-162). En tercer lugar, mantener el equipo cargado con crédito de llamadas. Para esto, los habitantes de la frontera han desarrollado mecanismos informales que han estrechado las relaciones de cooperación y el tejido social, como, por ejemplo, transferirse crédito o prestarse el equipo entre sí, al igual que acudir a intermediarios que migran constantemente, y que, cobrando una contraprestación, realizan la transacción de carga (Horst & Taylor, 2014, p. 162).

El celular representa, entonces, para el caso concreto de las relaciones transfronterizas locales de la frontera sur entre Haití y República Dominicana, un objeto de movilidad alternativo fundamental. Este actúa de forma compensatoria respecto de otras formas u objetos

de movilidad (como la migración física o el dinero, respectivamente), que están cargadas de factores restrictivos de movilidad. Ejemplo de estos factores restrictivos son los procesos burocráticos de regulación⁵ y legalización, la disponibilidad (en el caso del dinero) y los costos de transporte (Horst & Taylor, 2014, p. 164).

La posibilidad de acceso a un celular y a las redes de telefonía y sociales constituyen para la población haitiana estudiada una herramienta que amplía sus posibilidades de movilidad, y con esto, las de hacer frente a los problemas de subsistencia en un contexto de alta pobreza y deficientes condiciones infraestructurales. Este ejemplo de relaciones transfronterizas informales si bien evidencia las capacidades que puede desarrollar la sociedad civil para hacer frente a sus problemas ante la ausencia de mecanismos formales y de una regulación estatal, también deja claro lo restrictivo que puede llegar a ser un sistema de este tipo. Al estar mediado exclusivamente por las reglas del mercado, solo aquellos que económicamente pueden permitirse el acceso a un celular cuentan con la posibilidad de obtener mejores condiciones de vida (Horst & Taylor, 2014, p. 167).

La Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras entre Bolivia, Chile y Perú

Un caso de cooperación transfronteriza emanado del interés en proteger la identidad indígena del pueblo aymara⁶ en la región fronteriza de Bolivia, Chile y Perú, y llamado Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras, es analizado por Bello Arellano (2012) y Aranda y Salinas (2017). Dicha estrategia tiene la particularidad de surgir de la voluntad de las autoridades locales, y no de las del Estado central de los países limítrofes. Esto, toda vez que a pesar de que la zona fronteriza trinacional tiene un

5. Para el caso del dinero, hay que tener en cuenta que realizar transacciones bancarias resulta difícil, toda vez que, según cifras de 2010, solo el 1 % de la población de Anse-à-Pitre contaba con una cuenta bancaria (Horst & Taylor, 2014, p. 164).

6. Aymara se denomina al pueblo originario de América del Sur, cuya población está asentada en una zona que comprende los departamentos de Tacna, Moquegua y Puno, en el sur de Perú; los de La Paz, Oruro, Potosí y Cochabamba, en la zona occidental de Bolivia, y la región de Tarapacá, en el norte de Chile (Aranda & Salinas, 2017, pp. 91, 99; Bello Arellano, 2012, p. 153, nota al pie).

elemento cultural común local (la identidad del pueblo aymara), los tres países tienen una larga historia de desencuentros y conflictos relacionados con el control territorial (Bello Arellano, 2012, p. 154), que ha llevado a sus gobiernos nacionales a litigios internacionales de delimitaciones limítrofes marítimas entre Chile y Perú y de salida soberana al mar en el caso de Chile y Bolivia.

Haciendo un recuento del empoderamiento de los movimientos indígenas a lo largo del siglo XX, en gran parte como consecuencia de la globalización que les permitió articularse e integrarse en redes internacionales, Aranda y Salinas (2017) analizan la manera en la que esta alianza estratégica constituye una plataforma de reivindicación de los derechos indígenas, de participación indígena en la administración del territorio y de articulación transfronteriza de las comunidades aborígenes de la frontera trinacional. Por su parte, Bello Arellano realiza un análisis del periodo de consolidación de la alianza estratégica (entre los años 2001 y 2011), resaltando su importancia como mecanismo de cooperación transfronteriza emanado “desde abajo” (bottom-up) para la preservación cultural y de desarrollo económico. Esto, en el marco de un proceso de globalización (en concreto la globalización económica), que ha generado unas profundas desigualdades a nivel mundial, llevando a la región fronteriza objeto de estudio a ser una de las más pobres de Suramérica (Bello Arellano, 2012).

La población aymara-descendiente de la zona fronteriza entre Bolivia, Chile y Perú atraviesa unas condiciones socio-económicas que dificultan su desarrollo por la desconexión vial de la región, la inexistencia de acuerdos de intercambio comercial transfronterizo que promuevan la economía local y un creciente despoblamiento de la zona como producto de la falta de oportunidades. Los esfuerzos de los gobiernos nacionales no han atendido estas necesidades ni tienen en cuenta el estilo de vida ancestral de sus pobladores y han estado más volcadas al control coercitivo y la seguridad de la región, vulnerable al contrabando de vehículos y artículos electrónicos (Aranda & Salinas, 2017, p. 101). Es en este contexto que surge la Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras, velando por una acción coordinada transfronteriza para el desarrollo de

la región, que tenga en cuenta el capital social, natural y cultural del pueblo aymara (Aranda & Salinas, 2017, p. 102).

El detonante de la iniciativa se da en el marco de la Feria Regional Andina (Feran) llevada a cabo en 1998, donde confluyen alcaldes de los municipios fronterizos de los tres países y discuten sobre la necesidad de llevar a cabo acciones conjuntas en el plano productivo para revertir las condiciones de pobreza reinantes en la zona (Aranda & Salinas, 2017, p. 98). Para el año 2001 y gracias al apoyo y gestión de una ONG (el Centro de Promoción y Asistencia para el Desarrollo, luego transformada en Corporación Internacional Desarrollo Transfronterizo), surge la Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras, como iniciativa de los gobiernos locales en cabeza de los alcaldes municipales de la región fronteriza, buscando un fortalecimiento institucional y organizativo local a través de las asociación y cooperación con diversas instituciones públicas y privadas del nivel nacional y supranacional. Esto con el objetivo de mejorar las condiciones de vida del pueblo aymara habitante en la región transfronteriza (Aranda & Salinas, 2017, pp. 98-99; Bello Arellano, 2012, pp. 148, 153).

La Alianza Estratégica contó hasta 2003 con 17 municipios miembro, y pasó entre 2006 y 2007 a contar con 57, más los apoyos externos por parte del gobierno y de ONG. Su consolidación en los primeros años se debió a la conformación de una secretaría técnica trinacional con apoyo técnico profesional de los tres países miembro, el desarrollo periódico de reuniones internas del proyecto y con los gobiernos nacionales y el establecimiento de una red de comunicación trinacional interna para la Alianza Estratégica (Bello Arellano, 2012, p. 155). Otro elemento fundamental que permitió el desarrollo y consolidación de la Alianza Estratégica fue lograr financiación por parte de la iniciativa de Bienes Públicos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo a un programa para la “recuperación, fomento y puesta en valor del patrimonio cultural y natural aymara” (Bello Arellano, 2012, p. 155). Este fue ejecutado entre los años 2009 y 2011 por parte de la ONG Centro de Servicios y Estudios Multidisciplinarios, contando con una primera fase de diagnóstico de los principales problemas de la región aymara y una

segunda fase de consultorías para generar un instrumento de gestión de proyectos de inversión para el desarrollo económico, social y cultural de la región, compilado en el llamado Plan Estratégico Trinacional (Bello Arellano, 2012, pp. 157-158).

Estos avances y éxitos administrativos y de consolidación de alianzas y cooperaciones locales transnacionales no han tenido, empero, continuidad ni sostenibilidad, porque no se ha logrado una formalización de protocolos de acción conjunta para la cooperación transfronteriza, y los esfuerzos de gestión se han relegado al diálogo entre actores locales. Desde 2014, la alianza estratégica fue suspendida, y quedó únicamente vigente en Bolivia, como efecto de la presentación de la demanda jurídica de Bolivia contra Chile por la salida soberana al mar, ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, y como efecto de las demandas de Perú y Bolivia contra Chile para recuperar territorios perdidos en la guerra del Pacífico (1879-1883), ante el mismo tribunal (Aranda & Salinas, 2017, p. 102). A pesar de este choque de intereses entre lo nacional y lo local, que limita el desarrollo de esta iniciativa de cooperación transfronteriza “desde abajo”, no puede desconocerse el éxito que esta ha significado en la búsqueda de la reivindicación identitaria aymara y el desarrollo económico de la región fronteriza trinacional a través de la creación de redes transnacionales.

Tendencias comunes que favorecen la cooperación transfronteriza

Dentro de la diversidad de prácticas de cooperación transfronteriza presentadas aquí, es posible rastrear denominadores comunes, tanto desde el punto de vista de la gestión eficiente como desde las recomendaciones para su mejoramiento. Destaca, por ejemplo, el hecho de que, en la mayoría de casos, la formalización de procesos es vista como un modelo para seguir, en pro de la eficiencia de la práctica administrativa; no obstante, el caso de las redes de cooperación social transfronteriza basadas en la telefonía móvil en Haití y República Dominicana

demuestran que en la informalidad también pueden surgir cooperaciones transfronterizas sostenibles. Otra característica que destaca es que en la mayoría de los casos las cooperaciones transfronterizas son motivadas, en un primer momento, por organizaciones supranacionales, y no por organizaciones con arraigo local. Aquí la excepción a la regla se da en la Iniciativa Aymaras sin Fronteras y, nuevamente, en el caso de Haití y República Dominicana.

Con el objetivo de realizar una comparación estructurada de las características más sobresalientes en los ocho casos traídos a colación en este texto, se proponen tres categorías duales, que servirán como hoja de ruta en este apartado para encaminar el análisis comparado. Estas categorías se fundamentan en las características evidenciadas en cada uno de los casos de cooperación transfronteriza presentados en el apartado anterior, y tomados de la revisión bibliográfica sobre la cual se basa este análisis. De este modo, la propuesta se compone de las categorías duales: “autosuficiencia versus dependencia”, “formalidad versus informalidad” y “*top-down* versus *bottom-up*”.

La tendencia “autosuficiencia versus dependencia”

La primera de las categorías duales hace alusión a la manera como se estructura la forma de cooperación transfronteriza, bien sea con base en las capacidades de gestión, administración y financiación de las organizaciones locales, o bien, con base en apoyos logísticos, de ejecución y financieros externos. La mayoría de los casos analizados presenta una estructura basada en la ayuda externa; esto es, en la dependencia. En los casos europeos, el mayor motor de cooperación son las instituciones de la UE a través de sus programas y sus fondos. Para los casos de salud pública y de protección de la identidad aymara, son las organizaciones internacionales no gubernamentales, en asocio a gobiernos nacionales o locales.

En el extremo opuesto de la categoría dual —esto es, del lado de la “autosuficiencia”— se encuentra el caso de la cooperación social transfronteriza basada en la telefonía móvil, si se la analiza exclusivamente

desde el punto de vista de la dependencia en términos de financiación; sin embargo, hay que tener en cuenta que el equipo móvil es considerado un objeto de movilidad a través del cual se logra la cooperación transfronteriza informal entre migrantes de la frontera. En esta medida, podría interpretarse que, en efecto, existe una dependencia logística hacia el objeto de movilidad; esto es, hacia el celular, pues, como bien se anotaba al presentar el caso, la capacidad para vincularse a las redes informales de cooperación social transfronteriza desarrolladas en la zona depende del acceso a la telefonía móvil.

La tendencia “formalidad versus informalidad”

La segunda categoría dual se compone de la dupla “formalidad versus informalidad”. Esta hace alusión al nivel de estandarización de la comunicación y de los procesos de intercambio en el interior de los actores que componen la cooperación transfronteriza. El proceso de formalización es visto, en la totalidad de los casos, como un camino necesario para una cooperación transfronteriza exitosa, pues a través de la estandarización de procesos y canales de comunicación se logra crear un escenario de intercambio común entre partes cooperantes que, en muchos casos, presentan una serie de diferencias, que van desde el sistema de gobierno hasta la práctica administrativa y la cultura (concretamente, el idioma).

La creación de este escenario común de intercambio conlleva remover barreras administrativas (pues se pasa a compartir los mismos estándares), agilizar la comunicación (todos los actores conocen los procesos y comparten una lengua franca), promover la integración (se cuenta con intereses y metas compartidos para el caso específico de la cooperación transfronteriza) y por todo ello, el mejoramiento en los procesos de desarrollo, monitoreo y evaluación de los programas conjuntos puestos en marcha. El caso de cooperación social transfronteriza basada en la telefonía móvil evidencia a este respecto lo restrictivo y engorroso que puede llegar a ser un mecanismo de cooperación transfronteriza no formalizado. Si bien este ejemplo destaca la capacidad de autogestión social y los mecanismos que emanan “de abajo hacia arriba” ante la ausencia de

una gestión y regulación estatales, pone en evidencia las ventajas que significa formalizar la cooperación para contar con una plataforma común que facilite los intercambios.

La tendencia “*top-down* versus *bottom-up*”

Finalmente, la categoría dual “*top-down* versus *bottom-up*” hace referencia al origen de la motivación del proceso de cooperación transfronteriza; esto es, si el planteamiento de establecer una cooperación transfronteriza viene de parte de organizaciones supranacionales o el andamiaje institucional de los gobiernos nacionales (*top-down*), o si, por el contrario, las iniciativas surgen de la población civil local (*bottom-up*). En la mayoría de los casos analizados, la motivación viene de organizaciones supranacionales o de gobiernos nacionales; sin embargo, en tres casos se resalta la importancia de incluir a la sociedad civil local en el diseño y el desarrollo de las estrategias de cooperación transfronteriza (caso PHARE, caso Italia-Montenegro y caso China-Myanmar), y en dos casos se evidencia una motivación de la cooperación transfronteriza originada en la sociedad civil local (caso aymara y caso de telefonía móvil).

Independientemente de que las cooperaciones transfronterizas sean del orden *top-down* o *bottom-up*, siempre debería tenerse como objetivo articular ambos extremos para lograr una vinculación de todos los niveles territoriales de gestión, desde el supranacional hasta el local. Lo mismo aplica, desde una perspectiva de gobernanza, para lograr la vinculación de los tres sistemas que componen al Estado —valga decir, gobierno, mercado y sociedad civil—. Así, por ejemplo, las conclusiones del caso de cooperación Italia-Montenegro y el de China-Myanmar resaltan la vital importancia de tener en cuenta las necesidades y las demandas de la sociedad civil y del contexto local al momento de desarrollar programas de cooperación, para que estos realmente apunten al mejoramiento de las condiciones de vida locales y cuenten con el apoyo de la sociedad local. En el otro extremo, el caso de Haití-República Dominicana o el caso aymara constituyen ejemplos de iniciativas de cooperación emanadas desde la sociedad civil que enfrentan una serie de obstáculos que di-

ficultan su puesta en práctica, por no estar articuladas totalmente con un andamiaje institucional gubernamental (o no gubernamental) del orden nacional o supranacional.

Tabla 2. Tendencias comunes favorables a la cooperación transfronteriza

Según la forma de estructuración	Autosuficiencia	Grado de capacidad de gestión, administración y financiación de las organizaciones locales respecto de apoyos logísticos, de ejecución y financieros externos
	Dependencia externa	
Según nivel de estandarización	Formalidad	Grado de estandarización de la comunicación y de los procesos de intercambio al interior de los actores que componen la cooperación transfronteriza
	Informalidad	
Según el origen de la motivación	<i>Top-down</i>	Lugar en el que se plantea la cooperación transfronteriza, bien sea en organizaciones supranacionales y/o el andamiaje institucional de los gobiernos nacionales, o en la población civil local
	<i>Bottom-up</i>	

Estas tres categorías duales no pretenden determinar cuál tipo de cooperación transfronteriza es más adecuado que otros, o cuáles categorías son más favorables que otras: simplemente, establece unos patrones comunes dentro de los que se mueven los casos exitosos de cooperación transfronteriza presentados aquí; es decir, estas categorías deben ser entendidas no de manera estática, sino como extremos dentro de los que la gestión administrativa de la cooperación transfronteriza debe moverse para alcanzar eficiencia.

Por lo que puede extraerse como conclusión de la evidencia empírica analizada, tener en cuenta estas categorías y combinarlas en la práctica administrativa transfronteriza favorece el desarrollo eficiente de la cooperación transfronteriza. Por ejemplo, es común que en un primer momento la cooperación dependa administrativa y económicamente de organizaciones supranacionales que tengan *know-how* y fondos

suficientes para desarrollar y financiar este tipo de proyectos; sin embargo, durante el diseño del programa de cooperación, y a fin de alcanzar autonomía financiera y administrativa, es determinante vincular a la sociedad civil al proyecto, conocer sus intereses y sus necesidades y estructurar canales formales de intercambio de información para que se robustezca la participación de los actores locales; así mismo idear, por ejemplo, mecanismos de auditoría, de control, de eficiencia y transparencia administrativas, de autofinanciación y de evaluación. De esta manera, la cooperación se mueve dentro de las categorías duales según las necesidades del momento y favorece el desarrollo de la cooperación transfronteriza.

Conclusiones

El entorno internacional ofrece material suficiente para el análisis de diversas prácticas administrativas de cooperación transfronteriza. Como pudo evidenciarse a través de los casos presentados aquí, la puesta en práctica en cada uno varía mucho, con lo que puede concluirse, en primer lugar, que el éxito en la cooperación no depende de una práctica específica única. En este sentido, un análisis comparado y la sistematización de cooperaciones transfronterizas con impacto en el aseguramiento de las condiciones de vida regionales constituyen herramientas valiosas para evidenciar sus componentes y sus factores de éxito.

Con interés en desarrollar un instrumento de comparación y sistematización, el presente documento planteó tres categorías duales: “autosuficiencia versus dependencia”, “formalidad versus informalidad” y “*top-down* versus *bottom-up*”, las cuales constituyen una caja de herramientas para evidenciar, desde el análisis comparado, condiciones y características que favorecen la gestión de la cooperación transfronteriza. Respecto de las tendencias comunes, dentro de las características más sobresalientes en los casos analizados se destaca la dependencia económica y logística hacia organizaciones extranjeras. Recibir apoyos de este tipo resulta en un primer momento favorable, pues dichas organiza-

ciones tienen conocimientos y recursos financieros de los cuales, quizá, carecen los actores de la región fronteriza interesada en cooperar; sin embargo, se concluye, como lección aprendida, que es frecuente que esta dependencia de una única fuente de apoyo constituya un obstáculo al desarrollo sostenible de la cooperación transfronteriza y se convierta en motivo de suspensión de los proyectos, en la eventualidad de que se corte la ayuda externa.

Otra característica sobresaliente en los casos analizados es la proclividad a las motivaciones desde arriba (*top-down*), sin tener en cuenta en el proceso a la población civil local. Esta proclividad y esta falta de empoderamiento de la sociedad civil, como pudo establecerse, derivan en una desarticulación de las expectativas, las necesidades y los intereses locales con los objetivos y las metas del proyecto de cooperación transfronteriza. Desde la otra orilla, los casos en los cuales solo se cuenta con un empoderamiento de la sociedad civil, mas no con apoyos de arriba hacia abajo demuestran no tender tampoco a lograr prácticas de cooperación transfronteriza sostenibles. A este respecto, el caso aymara funge como representante de tal situación, pues en este, si bien hubo un fuerte empoderamiento de la sociedad civil local en la motivación de la cooperación transfronteriza, la baja y no sostenida articulación con actores gubernamentales y empresariales de los ámbitos nacional y supranacional y la falta de articulación de los intereses locales y nacionales llevó a suspender la cooperación transfronteriza.

En términos generales, el análisis comparado de casos evidenció que la práctica administrativa de la cooperación transfronteriza, a pesar de sus fallas y de su potencial de mejoramiento, ha facilitado la puesta en práctica de planes y programas que favorecen el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las regiones de frontera y el potencial de desarrollo económico de estas regiones. En esta medida, concluimos aquí, los mecanismos de la cooperación transfronteriza han coadyuvado a la generación de estabilidad transfronteriza; no obstante, el impacto y la sostenibilidad de los planes y los programas de cooperación transfronteriza dependen de una equilibrada combinación de la gestión gubernamental con el empoderamiento de la población civil

y, si se quiere, la participación del sector privado. Precisamente a este respecto, el presente documento ha planteado tres tendencias comunes favorables a la cooperación transfronteriza, que gravitan entre “autosuficiencia versus dependencia”, “formalidad versus informalidad” y “*top-down* versus *bottom-up*”.

Estudiar detenidamente la creatividad con la cual los gobiernos y las organizaciones ciudadanas han manejado sus problemas fronterizos permite evidenciar que la cooperación transfronteriza constituye un mecanismo que estimula —en caso de contar con unas tendencias favorables en su práctica administrativa— el desarrollo de capacidades locales y de fortalecimiento de la sociedad civil, y funge, en esa medida, como un mecanismo eficiente y sostenible para el aseguramiento de las condiciones de vida y para la estabilización regional. Promover la comunicación y la articulación administrativa transfronteriza entre actores, a pesar de los muchos puntos de divergencia en intereses y objetivos que puedan existir en las regiones de frontera y construir una base de convergencia administrativa de planeación, es perentorio para lograr la estabilidad regional y hacer frente a las situaciones de crisis que puedan presentarse. Se espera con estas ideas estimular el interés de tomadores de decisiones en la materia, para que casos como el de Peter Fechter, quien murió por la total desarticulación, la falta de iniciativa en la acción transfronteriza y la ausencia de herramientas de cooperación, puedan ser evitados.

COMPLEJOS DE SEGURIDAD REGIONAL: CONFLUENCIA, “GRAN JUEGO” Y GUERRA IRRESTRICTA*

*Henry Cancelado Franco***

<https://doi.org/10.25062/9786280000718.02>

Resumen

Poder analizar la conflictiva dinámica de la frontera entre Colombia y Venezuela implica recurrir a elementos conceptuales que provean las herramientas necesarias para acercarse a los fenómenos prácticos. De tal manera, se hace necesario entender la dinámica entre ambos países como la resultante de procesos de confluencia entre diferentes fenómenos y actores, como consecuencia, a su vez, del *gran juego* estratégico que pueda haber; en especial, teniendo en cuenta los intereses latentes desde

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación *Nuevas Amenazas en el siglo XXI: Fronteras y Derechos Humanos. Fase 2*, de la línea de investigación Políticas y Modelos de Seguridad y Defensa, del grupo de investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en (A1) por MINCIENCIAS, registrado con el código COL0104976, vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales -CSEDN-, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

** Profesor Investigador en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” para el Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional CSEDN. Magister en Análisis de Problemas Contemporáneos de la Academia Diplomática de San Carlos, Colombia. Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá. Contacto: Henry.cancelado@esdegue.edu.co. ORCID: 0000-0002-5756-0856.

Venezuela en proteger sus intereses y mantener una actitud desafiante y una amenaza expansionista manifiesta en el ámbito constitucional; y finalmente, como parte de un escenario de *guerra irrestricta*, que combina, desde el país vecino, todas las formas posibles para desestabilizar la institucionalidad colombiana.

Palabras clave

Confluencia, gran juego, guerra irrestricta, seguridad regional, frontera.

Abstract

Being able to analyze the conflictive dynamics of the border between Colombia and Venezuela implies to get some conceptual elements that provide the necessary tools to approach the reality. In such a way, it is necessary to understand the dynamics between both countries as the result of processes of confluence amongst different phenomena and actors as a consequence of the strategic “great game” that may exist, especially taking into account the latent interests from Venezuela to protect their interests and maintain a defiant attitude and a manifest expansionist threat signed at the constitutional level; and finally as part of a scenario of “unrestricted war” that combines, from the neighboring country, all possible ways to destabilize the Colombian institutionalidad

Keywords

Confluencia, great game, unrestricted war, regional security, border.

Introducción

Existe una tensión constante entre países que comparten fronteras; hay un problema constante en el establecimiento de los límites de los países en el sistema internacional. Claramente, no es un problema nuevo: por supuesto, por ejemplo, que las guerras han transformado los mapas a lo largo de la historia. Investigar sobre las disputas que existen entre los países, los conflictos, las tensiones o la posibilidad de integración económica y dinámicas de las fronteras vivas implica entender las particularidades locales de la frontera y el contexto de los países que la comparten. Si existen disputas territoriales, estas se ven aceleradas o incrementadas por otras variables subsidiarias del conflicto territorial; es decir, problemas de pobreza en estas zonas, o problemas de migración irregular y crimen transnacional ayudan a que las tensiones diplomáticas escalen y, eventualmente, se conviertan en un problema que implica el desarrollo de una guerra. Actualmente existe otro tipo de problemas que hacen que las fronteras se conviertan en un punto de tensión y problemas entre los países. En este sentido, el problema de lo *transnacional*, consecuencia del proceso de globalización, aparece como uno de los principales ejes de las problemáticas fronterizas. Cuando se habla de lo transnacional, hay que tener en cuenta que esto significa la ruptura de la soberanía del Estado, a partir de la ruptura de sus límites territoriales. Se puede pensar en una cantidad de fenómenos transnacionales que retan al Estado contemporáneo en su estabilidad, lo cual inmediatamente deviene en un problema para su seguridad. Los fenómenos ya señalados hacen que haya que pensar constantemente las formas de proteger las fronteras para proteger, así mismo, al Estado.

En el caso de Colombia, y en general en América Latina, el problema fronterizo se convierte en el principal desafío de seguridad que se tiene en la actualidad; no necesariamente porque existan fuertes enfrentamientos por territorio entre los países, como en otras regiones del mundo, y que han llevado a grandes guerras, sino porque a través de las fronteras se mueven los fenómenos irregulares mencionados, y que golpean la seguridad de la región. En los últimos años, un problema

fronterizo ha tomado relevancia en Latinoamérica, debido a la crisis venezolana. El problema entre Colombia y Venezuela es, claramente, junto con el problema entre Estados Unidos y México, el problema fronterizo más grande que existe en la región. Estos dos problemas son diferentes en su naturaleza y en la forma como se enfrentan, así como por los países involucrados y sus intereses al respecto.

El problema entre Colombia y Venezuela se agudizó a partir del ascenso de Hugo Chávez al poder, en 1999; se afirma que se agudizó porque, de todas formas, entre estos dos países siempre han existido tensiones que han amenazado con guerra: por ejemplo, el caso del archipiélago de Los Monjes, o el de la Corbeta ARC *Caldas*, en 1987, bajo las presidencias de Virgilio Barco en Colombia, y Jaime Lusinchi, en Venezuela; sin embargo, lo que anteriormente eran disputas de límites marítimos y terrestres, irresolutos desde el proceso de establecimiento republicano, ruptura con el imperio español y quiebre de la Gran Colombia, a partir de la presidencia de Hugo Chávez adquieren también un tinte ideológico, con la llamada revolución chavista, que pretendía establecer el “socialismo del siglo XXI” en América Latina: quizás, el primer proyecto expansionista, de corte casi imperialista, llevado a cabo en estas tierras desde el proyecto bolivarista de la Independencia, con una marcada tendencia panamericanista, y el cual terminó pretendiendo ser un proyecto unionista que molestó a las élites regionales en los diferentes territorios, que querían, simplemente, gobernarse a sí mismos luego de expulsar al poder español.

Esto lleva a que Colombia ya no sea el pivote del proyecto de unión, sino a que se la pueda entender como el cuadrante inicial de un proyecto bolivariano, como lo llamó Chávez, y el cual se caracterizaba por la conformación de un bloque ideológico basado en las ideas antiimperialistas de Bolívar —por supuesto, frente al imperio de su época: el español—, traídas a un contexto del siglo XXI en el subcontinente, con algunos ingredientes de discurso socialista latinoamericano propio del siglo XX. Este palimpsesto de fracasos panamericanistas desde diferentes posturas ideológicas y con realidades históricas diferentes, creó la que se ha convertido en lo que es, para Colombia, la principal amenaza a su sobe-

raña y a su estabilidad interna, por encima de la secesión de Panamá, a comienzos del siglo XX, y del conflicto interno con las guerrillas y el narcotráfico, a finales de ese mismo siglo.

Cuando asumió la presidencia Nicolás Maduro, en 2013, la situación, en vez de mejorar, se complicó mucho más para Colombia. Con Maduro, el régimen venezolano entró en una decadencia que se vaticinaba desde la época Chávez, pero, a partir de su evidente ingobernabilidad, la crisis de los precios del petróleo y la transformación de la geopolítica mundial, Venezuela enfrentó una debacle que afectó a sus vecinos inmediatos y dividió aún más a la región y al mundo, en términos de bloques de poder, los cuales parecen estar buscando un “Danzig” contemporáneo para poder *puñetear* el tablero del poder mundial y recoger de nuevo las fichas y reorganizar dicho tablero de acuerdo con nuevos intereses.

Esta crisis en esta esquina de Suramérica es una crisis de seguridad regional, que, a la vez que involucra como actores centrales a Colombia y a Venezuela, compromete la conformación de bloques de alianzas en América Latina, como si se tratara de una especie de “Guerra Fría criollizada”. Bloques que tienen posturas ideológicas diferentes, y que como puntal tienen grandes potencias que los respaldan de diferentes maneras. Esta crisis, que se da en esta parte tan particular del planeta, se convierte, por sus efectos, sus actores y sus intereses, en un riesgo para la estabilidad del sistema internacional en general. Es decir, se puede dar un efecto dominó, que, así como empezaron las grandes conflagraciones mundiales del siglo pasado, dé paso a un conflicto que, eventualmente, involucre otros territorios, potencias y diferentes causas a escala global. Obviamente, no se puede decir que las transformaciones que sufra el mundo en este siglo serán consecuencia de eventos similares a los del siglo XX, pero sí es claro que las causas iniciales pueden parecerse, aunque su desarrollo y sus secuelas varíen en las formas.

Por lo anterior, hay que entender que la inestabilidad propia de este comienzo de siglo enmarca al mundo en una sociedad de riesgo global, caracterizada por la exacerbación de la globalización y por los fenómenos de seguridad regional, que fácilmente se extrapolan a escala planetaria y se convierten en procesos que afectan los intereses de potencias

en todo el mundo. Actualmente, la crisis entre Colombia y Venezuela, países periféricos en el sistema internacional y que no parecen afectar la seguridad internacional, puede analizarse en tres niveles: uno binacional, uno regional y uno global. En el ámbito *binacional*, es evidente que las dinámicas conflictivas de la frontera son el centro del análisis, por los efectos que han traído para la diplomacia entre los dos países. A escala regional, los bloques creados en las Américas, en general en torno a la problemática migratoria y el apoyo al terrorismo y al narcotráfico por parte del régimen de Maduro, se han revestido de una lucha ideológica propia del siglo XX, pero a partir de esas claves histórico-políticas han desarrollado los dispositivos para enfrentarse entre ellos. En el ámbito global, las luchas por la supremacía entre las potencias hacen que se enfoquen en diversos conflictos y que intenten soslayar apoyos de sus contrarios, o incluso, llevarlos a una crisis que no les permita convertirse en grandes poderes mundiales. Estas potencias ven en este conflicto entre Colombia y Venezuela una oportunidad para abrir otra brecha que les permita seguir en su disputa.

Hasta ahora se ha pensado este problema entre los dos países como un enfrentamiento ideológico entre un bloque soportado por Estados Unidos y la UE, y otro que tiene como sus apoyos más importantes a Rusia y a China; es decir, un problema de seguridad regional, que se puede entender como una arista más de la seguridad internacional. De tal manera, podría pensarse el problema entre Colombia y Venezuela como un problema de seguridad regional con alcance global; por tal razón, es importante entenderlo a partir de la *teoría de complejos de seguridad regional*, de Barry Buzan y Ole Weaver, y teniendo como base el concepto de *sociedad del riesgo global*, de Ulrich Beck. El objetivo de este artículo es proponer una nueva forma de entender los problemas entre Colombia y Venezuela, por encima de una mirada reduccionista exclusiva sobre las dinámicas de la frontera física o como un simple problema diplomático binacional. Para eso, se hace necesario partir de caracterizar el problema binacional dentro de un *complejo de seguridad regional* y analizar sus actores y sus procesos a escala binacional, para posteriormente estudiar la crisis como un problema que se proyecta en el plano continental,

incluyendo a Estados Unidos, y terminar explicando los efectos globales de esta crisis, en cuanto se entiende que la globalización contemporánea ha permitido que cualquier tensión en cualquier parte del mundo sea susceptible de convertirse en un punto relevante de la agenda internacional. Ese es uno de los efectos de la sociedad del riesgo global y de los complejos de seguridad regionales. Si bien siempre se ha pensado que el mundo del siglo XXI marca una nueva tendencia en la concepción de la seguridad internacional, es claro que ahora América Latina, y por supuesto Colombia, debe pensar su seguridad también en términos diferentes.

Elementos teóricos para el estudio de la crisis

La globalización y el “gran juego”

El fenómeno de la globalización, como tal, ha transformado la vida en el sistema internacional y, por supuesto, también a la seguridad internacional. El mundo ha pasado de un mundo bipolar a uno que parece tener una hegemonía concreta; sin embargo, debido a este proceso de globalización, “se abre un nuevo juego en el que los conceptos y las reglas del antiguo ya no son reales, aunque aún haya quien siga jugándolo” (Beck, 2004, p. 27). De esta manera, Ulrich Beck intenta explicar la transformación en el contexto de un sistema internacional basado en Estados nacionales, no para negarlo, sino para señalar que esta entidad se caracteriza por dinámicas de confrontación y de cooperación y que, en ese sentido, la política se “deslimita y desestataliza. La consecuencia de este proceso es que aparecen jugadores adicionales, nuevos papeles, nuevos recursos, reglas desconocidas, contradicciones y conflictos nuevos” (p. 27). Este nuevo juego, del que advierte Beck, realmente está marcado por una idea “ajedrecística” del mundo y de los actores: cada actor juega de una manera, ahora las fichas pueden moverse de cualquier manera, lo cual hace que aparezcan en el escenario global diversas estrategias y movimientos y la ruptura de unas reglas que ya no serían

universales. Actualmente, en el “nuevo juego”, el poder cambia y cada actor debe encontrar su rol y desarrollar sus recursos en este nuevo ambiente global.

En este sentido, aparece una nueva idea de riesgo que hace que la idea de seguridad también se transforme. Para el caso de Colombia, es evidente la transformación en el guion de su seguridad y su defensa nacionales, en el sentido en que el *metajuego* la compele a asumir un papel novedoso, que implica ampliar el entendimiento del sistema internacional y de los esquemas regionales de poder, con el fin de definirse en ese esquema y en cuanto a cómo redefine sus intereses. Solamente la ruptura de su ortodoxia en cuanto a su papel y su posición en el sistema internacional les da paso a nuevas oportunidades de liderazgo y poder. Para Beck, “el nacionalismo metodológico, insistir en el punto de vista de que el metajuego político mundial es y seguirá siendo un juego de damas nacional, se revela como extremadamente costoso: nubla la mirada e impide percatarse de las nuevas jugadas y las nuevas fuentes de poder (p. 29)”.

El metajuego que se señala aquí se refiere a la posibilidad constante de cambio, “el antiguo orden institucional nacional-estatal-internacional no es ningún dato ontológico sino que siempre está en juego” (p. 26); es decir, el metajuego señala las posibilidades amplias de la transformación constante del orden de Estados, sin que ello signifique una destrucción de este, sino, simplemente, el estadio en el cual la globalización define y transforma la actuación colectiva internacional; sin embargo, es claro que, de todas formas, la capacidad para poder mantener los equilibrios y la estabilidad del sistema internacional sigue estando dentro de las competencias y las posibilidades de los Estados, solo que se debe entender la cantidad de jugadas y actores que por arriba y por debajo de él se mueven actualmente, para poder responder así en ese metajuego señalado.

En tal sentido se busca ampliar las miradas y el entendimiento de la política; es decir, entender un nuevo *Great Game* (gran juego), concepto utilizado en las relaciones internacionales.

El término ‘Gran Juego’ fue utilizado por los imperialistas británicos del siglo XIX para describir la lucha por la posición britá-

nico-rusa en el tablero de ajedrez de Afganistán y Asia Central, una competencia con unos pocos jugadores, principalmente limitada a incursiones de inteligencia y guerras cortas que se libraron a caballo con rifles, y con aquellos que viven en el tablero de ajedrez en gran parte espectadores o víctimas. Más de un siglo después, el juego continúa. Pero ahora, el número de jugadores ha explotado, los que viven en el tablero de ajedrez se han involucrado, y la intensidad de la violencia y las amenazas que produce afectan a todo el mundo. El Gran Juego ya no puede ser tratado como un evento deportivo para espectadores distantes. Es hora de ponerse de acuerdo sobre algunas reglas nuevas.⁷ (Barnett & Ahmed, 2008)

Según lo anterior, nuevos juegos, nuevas reglas y nuevos actores, en un escenario de globalización, obligan a pensar el papel del país en la escena internacional de una manera diferente, lo que, a su vez, se revierte como beneficios en el ámbito interno, pues, como ya se señaló, en un mundo de cooperación, los bloques de poder siguen vivos; lo que pasa es que el poder ahora es mucho más difuso, lo cual cuestiona la autoridad del Estado como institución, visto ello, por ejemplo, el poder que gana el terrorismo global a partir de lo mediático de sus acciones en un momento histórico en que lo mediático enmarca lo que se debe concebir como real y, a la vez, presiona las respuestas del Estado. Anteriormente, lo que desafiaba al Estado eran sus iguales en lo militar, y se respondía reforzando sus capacidades de defensa; sin embargo, actualmente las amenazas son *transnacionales*, redes de criminales, "De modo que, como antes en el ámbito cultural, hoy vivimos en el militar la muerte de las distancias, o sea, el fin del monopolio estatal de la violencia en una civilización en la que al final todo puede convertirse en un misil en manos de fanáticos resueltos" (Beck, 2004, p. 35).

En este sentido, los conflictos que enfrenta un Estado en esta era de globalización obligan a pensar una estructura cosmopolita de respuesta a dichas amenazas; o sea, la manera como se perciban estos riesgos y ame-

7. Traducción libre del autor.

nazas obliga a que los gobiernos deban pensar en organizar, en torno a lo multilateral, un sistema estatal realmente cosmopolita, que le permita superar la visión transnacional limitada del Estado, una visión que lo deja en el escenario de la cooperación, la cual —al menos, frente a ciertas amenazas y riesgos— ha demostrado ser ineficiente, por ejemplo, en la lucha contra las drogas, tal y como se ha concebido hasta el momento; mucho más, frente a la lucha contra el terrorismo global. En consecuencia, existe una ruptura entre lo que percibe el Estado desde una estructura de sistema internacional, heredada de la Segunda Guerra Mundial, lo que aquí hemos llamado *el antiguo juego*, siguiendo los conceptos de Beck.

Retomando estas ideas centrales, el Estado se enfrenta a un nuevo juego mundial, que no entiende por qué la óptica de análisis que utiliza para su propia realidad es la del antiguo juego mundial, basado en su poder como Estado nación, enfrentado a sus pares y con respuestas militares predeterminadas y obvias, donde la estrategia cambiaba, básicamente, de acuerdo con la tecnología, y no según la transformación de los conflictos en el sistema internacional. La guerra de Vietnam pudo haber alertado al respecto; sin embargo, fue solo con el 11S como el mundo abrió los ojos de sopetón para quedar sin bases de entendimiento frente a lo que estaba viendo. En consecuencia, la respuesta ha sido la misma por parte de los Estados: la guerra de la manera como estos la entienden, y no de la manera como la plantea el enemigo, de tal manera que los cálculos estratégicos y geopolíticos propios de finales del siglo XX han dado paso a la improvisación dentro de ese “gran juego”, ya señalado. En este mundo del siglo XXI, “los cálculos geopolíticos y tácticos siempre han prevalecido. No hay nada como el retorno de la geopolítica, sino la aparición de nuevos jugadores en el terreno”⁸ (Hernández, 2015, p. 128).

Con estos nuevos actores que aparecen, la forma como se piensa la geopolítica debe ser transformada, para que sea lo más comprensiva posible de los fenómenos y los actores internacionales, para que así los Estados puedan actuar de la mejor manera posible en el ámbito global. Rápidamente, lo que eran fenómenos sencillamente internacionales o transnacionales pasan a ser fenómenos globales y logran generar

8. Traducción libre del autor.

un sistema paralelo que desafía al sistema de Estados; de nuevo, el papel del terrorismo y de las mafias es clave en el desarrollo de un proceso *cancerígeno*, que ataca directamente al sistema internacional como se lo conoce; es decir, hay una transformación en la manera como se concibe la seguridad internacional.

Los complejos de seguridad regional

Los límites y la cercanía entre los países siempre marcan la creación de un *complejo de seguridad regional* (CSR). Los CSR se definen como patrones distintos y estables de interacción de seguridad entre los actores. Se distinguen unos de otros por grados de interacción. El nivel de interacción entre los miembros del mismo CSR es alto, mientras que entre los miembros de diferentes complejos es comparativamente bajo. Como su nombre lo indica, los complejos de seguridad regional son geográficos por naturaleza; consisten en actores vecinos. Para Yepes (2013, p. 374), “ofrecen una aproximación a las relaciones que tienen los Estados en materia de seguridad, especialmente, cuando coinciden en una región o área determinada”.

Gracias al fenómeno de la globalización, y tras la Segunda Guerra Mundial, los Estados se dieron cuenta de que deben cooperar entre ellos, incluso en materia de seguridad. Un caso que siempre será objeto de estudio es la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que durante la segunda posguerra mundial se convirtió en un ejemplo de cooperación militar entre varios países.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) tiene sus orígenes en la firma del Tratado de Washington de 1949, mediante el cual diez países de ambos lados del Atlántico (Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y Reino Unido) se comprometieron a defenderse mutuamente en caso de agresión armada contra cualquiera de ellos. (Representación de España en la OTAN, 2015)

La cooperación se convirtió, entonces, en la manera como se articulaban los países para poder enfrentar los riesgos y las amenazas que se les planteaban en el sistema internacional. Pero, como ya se señaló, el nuevo juego, basado en una aparición de más actores en el sistema y una redefinición del juego de la geopolítica, ha incluido de manera novedosa a diferentes países y regiones al juego global. Es el caso de América Latina, y dentro del subcontinente, el caso colombiano. Entender el CSR que se tiene en esta esquina del planeta permitirá entender por qué se dice que la situación para Colombia ha cambiado.

En primer lugar, hay que entender, en cuanto a los CSR, que las características de seguridad en las regiones son duraderas. Son sustancialmente independientes, no en el sentido de ser totalmente independientes, sino que poseen una dinámica de seguridad que existiría incluso si otros actores no la afectaran. Para Buzan y Weaver, la teoría de los complejos de seguridad regional permite entender la nueva estructura y evaluar el balance de poder relativo, y las relaciones mutuas, entre las tendencias regionales y globales (Buzan & Weaver, 2003). A partir del colapso de la estructura de Guerra Fría, “desde una perspectiva centro-periferia, [...] el centro se ha vuelto mucho más cohesionado y el sistema internacional mucho más jerárquico”⁹ (p. 10). Para estos autores, la globalización no es un proceso tan autónomo, sino que es el resultado de la expresión de la hegemonía de los Estados Unidos; sin embargo, al estudiar el sistema internacional tras el 11S y el propio de la pandemia, se puede entrever que la lucha por el poder global amenaza, precisamente, esa hegemonía globalizada, y expone, más bien, nuevos bloques de poder que se enfrentan en el sistema internacional; cada uno, con estructuras similares a los bloques de la Guerra Fría: un centro y satélites, pero con una diferencia importante, y es que la lucha ya no es ideológica, sino por el poder, por los recursos y por aliados que, simplemente, tienen que oponerse al contrario, y no por afinidad ideológica o política, sino, simplemente, por necesidad o por antagonismo respecto al bloque contrario.

La vecindad y los grados de interdependencia en el interior de muchas regiones implican que “Muchos problemas nacionales y amenazas

9. Traducción libre del autor.

de carácter más amplio y complicado suelen alcanzar proporciones transnacionales y producir dinámicas de seguridad con connotaciones específicas para cada complejo regional” (Otálvaro, 2004, p. 225). En ese sentido, la globalización y el “gran juego” dan paso a una lógica de regionalización de la seguridad. América Latina se encuentra inmersa en este momento en una situación compleja en el ámbito global, la cual implica que muchos de los problemas que tienen las potencias en otras latitudes se proyectan también sobre la región y se yuxtaponen a los propios. La lucha por el poder en el sistema internacional lleva a que aumente la tensión en los conflictos que se tienen entre los países de la región. Si bien Latinoamérica ha sido constantemente un territorio donde estas luchas se proyectan, como en la Guerra Fría, esta vez se asiste a un escenario de guerra *proxy*, o subsidiaria, compuesto por “zonas grises” que se convierten en cuadrantes de un gran juego de *Go* a escala global, y en el cual se utilizan las piedras propias (fichas) para formar territorio rodeando regiones vacías del tablero. Realizar capturas no es el objetivo final, pero sirve para obtener dicho territorio. Gana quien alcanza la máxima puntuación, que, básicamente, se corresponde con el control de un mayor territorio.

Hay que tener claro, entonces, el escenario en el que se mueve Colombia actualmente, un nuevo gran juego de alcance global, caracterizado por bloques que luchan por una transformación en el esquema del poder mundial, a la vez que enfrenta el cambio en la agenda de seguridad, debido a la aparición de nuevos actores que redefinen la forma de pensar la geopolítica (Williams, 2016, p. 21). La teoría de los complejos de seguridad regional (TCSR), formulada por Barry Buzan y Ole Waever, ofrece una concepción actualizada y acertada para los estudios de caso en materia de seguridad. Dichos autores afirman que el nuevo escenario de seguridad internacional requiere ser analizado a la luz de la TCSR, pues de no ser así se estaría pasando por alto una realidad constitutiva del mundo contemporáneo, que se relaciona con los procesos de regionalización de la seguridad y que ha venido cobrando fuerza evidente a partir de los fenómenos provocados por la descolonización y el fin de la Guerra Fría (Otálvaro, 2004, p. 224).

El escenario de la seguridad para Colombia

De pronto, este cuadrante del mundo, el norte de Suramérica y el Caribe, se ha convertido en un territorio atractivo en el juego de las potencias mundiales. Existen diversas explicaciones para esto. Los recursos petroleros de Venezuela, la posición y la importancia del Caribe, la posición geoestratégica y los recursos naturales de Colombia y su cercanía a todo el Amazonas suramericano, entre muchas otras que se pueden numerar; sin embargo, entre una miríada de explicaciones, la lucha ideológica entre Colombia y Venezuela toma la delantera y sirve de asiento para que se desarrolle un escenario más del enfrentamiento por el poder global entre Estados Unidos, China y Rusia; no necesariamente porque a estos grandes poderes les interese el problema ideológico de esta zona del mundo, sino porque les permite desplegarse y generar la influencia necesaria para ganar “territorio” y aliados en una “gran estrategia” de poder, en el sentido de Liddell Hart.

Russell y Tokatlián explican este concepto citando a Liddell Hart:

[...] el papel de la gran estrategia —estrategia superior— es el de coordinar y dirigir todos los recursos de una nación, o de un grupo de naciones, hacia la consecución del objeto político de la guerra, objetivo definido por la política fundamental. La gran estrategia debería tanto calcular como desarrollar los recursos económicos y humanos de las naciones para mantener los servicios de combate; como también los recursos morales, dado que mantener el ánimo y la voluntad de las personas es a menudo tan importante como poseer formas concretas de poder. La gran estrategia debería, además, regular la distribución de poder entre diferentes servicios, y entre los servicios y la industria. Es más, el poder militar no es más que uno de los instrumentos de la gran estrategia, que debería tener en cuenta y aplicar el poder de la presión financiera e incluso la presión ética, para minar la voluntad del adversario. (2013, p. 158)

En consecuencia, el interrogante que aparece es por la participación de Venezuela en este escenario. En primer lugar, todo apunta a que la dictadura vecina se convierte en la base y el respaldo principal de los grupos enemigos de Colombia. El portal InSight Crimen ha identificado la presencia de células disidentes de las FARC en al menos siete estados venezolanos. Maduro, recientemente, comentó que “Iván Márquez y Jesús Santrich son bienvenidos en Venezuela... cuando quieran venir. Son dos líderes de la paz”, según Reuters. La reunión de octubre de 2018 entre el ELN y ex líderes de las FARC en el estado de Apure confirmó que Venezuela estaba organizando diálogos entre estos dos grupos. Más allá de los lazos con el ELN, se sospecha que la ex mafia de las FARC tiene vínculos criminales con un “colectivo” de fuerzas paramilitares pro Maduro, que operan a lo largo de la frontera con Colombia en el estado de Táchira. Cualquier confirmación de lazos, si no el apoyo, entre las renovadas FARC-EP y el Estado venezolano se tomaría en serio en Bogotá y podría revivir los llamamientos a la intervención extranjera¹⁰ (Posada, 2019).

Así mismo, si se analiza una “gran estrategia”, es claro que aparecen otros intereses, tanto diplomáticos como militares y hasta delictivos, tales como desviar la atención de la crisis latinoamericana que ha generado Venezuela, y devolver a Colombia a un caos en el cual el “país problema” ya no son ellos, lo que le permitiría continuar con sus relaciones internacionales “oscuras” con grupos como Hezbollah (Martin, 2019), y con actividades relacionadas con el tráfico de drogas, (BBC, 2019).

El ámbito binacional: la frontera y la política exterior

Por otro lado, Venezuela se convierte en la base del juego geopolítico que les ha permitido a Rusia y a China entrar con fuerza a la región y tratar de romper la filiación geográfica e histórica que puedan tener las américas en torno a Estados Unidos, intentando ganar esta posición, a la vez que presionan al país norteamericano en otras regiones, como el Mar Negro o el Golfo Pérsico, donde, a su vez, hay alianzas antiestadou-

10. Traducción libre del autor.

nidenses que hacen lo propio. De tal manera, se asiste a un complejo de seguridad regional, que es necesario entender en una nueva óptica, que obliga a Colombia a redefinir su liderazgo regional y su papel global, a la vez que compele a los decisores a redefinir su visión y entendimiento de la seguridad nacional del país, la cual ya no se puede entender separada de la seguridad internacional. En esta misma línea, en cuanto a las acciones que aparecen como “novedosas” para el país, está la utilización de la inteligencia para el espionaje, que en este caso afecta a Colombia.

Las crisis geopolíticas tienden a crear centros inesperados de refugio y espionaje. Durante la Guerra Fría fue Berlín Occidental; en el periodo previo a la guerra de Irak, la capital jordana: Amman. Ahora, la atención mundial se ha desplazado a Venezuela, una nación cuyo pueblo está cerca de morir de hambre, incluso cuando se sientan en la cima de las mayores reservas de petróleo conocidas del mundo.

[...] Los cubanos han dicho a los funcionarios colombianos que están reduciendo su número en el país, pero los colombianos dicen que no es cierto. Estados Unidos no está cediendo el campo de juego: su misión en Bogotá, una de las más grandes del mundo, tiene 3.000 empleados. Mientras tanto, más venezolanos vienen cada hora [...] Algunos dicen que Bogotá se siente como Casablanca durante la Segunda Guerra Mundial. (Bronner & Feiser, 2019)¹¹

En este escenario, no es de sorprender, entonces, que las autoridades colombianas ahora se enfrenten también a la búsqueda de espías en su territorio, así que la contrainteligencia de Estado se convierte ahora en una herramienta más importante que nunca. La semana pasada, se capturó a otro espía de Venezuela en el país:

Miembros del Comando de Apoyo de Combate de contrainteligencia del Ejército, en coordinación con tropas del Bimur-10 y de Migración Colombia, ubicaron a un sargento primero del Ejército

11. Traducción libre del autor.

venezolano en Valledupar. El hombre fue identificado como Gerardo José Rojas Castillo, quien había llegado al país desde 2019. Según informes de inteligencia a los que EL TIEMPO tuvo acceso, se movía por La Guajira y Cesar, especialmente por zonas militares. (*El Tiempo*, 2020a)

El sujeto, sin embargo, fue deportado, en una acción que desde la inteligencia como proceso no es entendible, pues si bien estos personajes representan una clara violación a la seguridad nacional, es precisamente por eso por lo que deben purgar penas duras en el país, y colaborar, si es que quieren algún tipo de beneficio. Ningún país deporta espías sin esperar un intercambio o beneficios de parte del país agresor. En ese sentido, si bien el código penal tipifica en el art. 463 la pena de cárcel para este delito, sorprende que el país deporta espías de una manera tan rápida, como ya ocurrió en 2019 con el cubano José Manuel García Peña.

En este nuevo juego hay que revisar las acciones que se toman frente a esta acción del espionaje, tan propio de las guerras como las que se viven actualmente, en la que el frente de batalla es una zona gris en la cual interactúan muchos métodos y actores. Como señala Javier Jordán,

[...] ese espacio intermedio en el espectro de conflicto político que separa la competición acorde con las pautas convencionales de hacer política (blanco) del enfrentamiento armado directo y continuado (negro). Aunque el término sea relativamente nuevo, la realidad a la que alude no lo es; en gran medida. Actualmente, se observa una mayor actividad en la zona gris que lleva a algunos a hablar de una nueva Guerra Fría. Sin embargo, es una comparación imperfecta. No hemos vuelto a un mundo bipolar con dos bloques, ideologías y sistemas (capitalismo y comunismo) frontalmente contrapuestos. Lo que sí se advierte es una creciente rivalidad entre grandes potencias que, muy probablemente, se mantendrá e incluso intensificará en los próximos años. (Jordán, 2018)

Las estrategias empleadas son multidimensionales (también conocidas como *híbridas*), de modo que no es necesario gozar de supremacía militar para obtener ganancias en este espectro del conflicto. Suponen el empleo intencionado, multidimensional e integrado de diversos instrumentos de poder: políticos, económicos, sociales, informativos, diplomáticos y también militares. La peculiaridad de lo militar en estas estrategias es su carácter, fundamentalmente simbólico y de intención coercitiva, utilizadas para señalar, intimidar y marcar territorio y, excepcionalmente, para respaldar a terceros actores que sí recurren a la fuerza —y en ocasiones a gran escala—, en el marco de una guerra por delegación (*proxy war*), en una díada de conflicto diferente de aquella en la que se está desarrollando el conflicto en la zona gris.

En conclusión, hay que repensar la forma como se entiende la defensa del país desde la política exterior. Es momento de que Colombia apunte, desde los decisores políticos, a desarrollar una “gran estrategia”, que contemple un tratamiento nuevo a nuevos problemas, y unas visiones renovadas a nuestras viejas problemáticas, pues lo contrario implica ser ineficientes en este escenario y frente a enemigos que buscarían aprovechar esa debilidad analítica del nuevo juego global. El nuevo contexto en el que se desenvuelve ahora el país obliga a pensar de nuevas maneras sus amenazas, ya que estas han cambiado, se han vuelto más agresivas y han roto con la dinámica histórica; de tal manera, Venezuela, se ha convertido en un eje articulador de los problemas de Colombia en el plano de seguridad y defensa.

Estrategia y actores

Apertura hacia el Pacífico

Tras el proceso de paz con las FARC y la firma de los acuerdos de 2016, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) se ha convertido en el protagonista de la violencia en Colombia. Claramente, este grupo ha aprovechado el contexto del postacuerdo, consistente en territorios

libres de control por parte de las FARC y de la aparición de disidencias de las FARC.

Para María Victoria Llorente, directora de la organización civil Fundación Ideas para la Paz,

[...], es evidente el fortalecimiento del grupo. La organización cifra en alrededor de 4.000 los hombres en armas del ELN. Llorente dice que esa guerrilla 'venía creciendo desde 2011 y ha logrado consolidarse en zonas históricas que compartían con las FARC'. Y aunque el grupo armado adelantaba unos diálogos con el anterior gobierno, una vez llegó Duque al poder, los suspendió. Días después, con el ataque a la escuela de policías, enterró completamente la posibilidad de negociar y pidió a Cuba, país garante de los cesados diálogos, la extradición de los jefes negociadores.

Desde entonces las acciones armadas de esa guerrilla han venido aumentando, al igual que su presencia en los municipios. Pero su capacidad de incidir en gran parte del país genera dudas a los analistas. (France 24, 2020).

Las acciones de este grupo se pueden entender en el ámbito del país y a escala internacional. En el plano interno, este grupo sigue expandiéndose y enfrentándose a otras estructuras delincuenciales por el control del territorio, con lo cual controlaría las actividades delictivas y abriría nuevos corredores de movilidad para sus estructuras. De igual manera, debe esperarse que dentro de poco el ELN y las disidencias de las FARC construyan un frente unido que tenga de retaguardía estratégica a Venezuela y el control de las actividades ilícitas concernientes a toda la cadena de la droga, así como al manejo de la minería y las economías locales, buscando generar apoyos políticos y sociales en sus sitios de dominio.

En el plano externo, el apoyo territorial, económico y político de Venezuela ha sido clave en el crecimiento y la sostenibilidad de esta guerrilla. La estrategia puede ser mucho más amplia

Este grupo delictivo está adelantando un plan expansionista que “pretende conectar la costa Pacífica del departamento del Chocó, al extremo occidental de país, con la frontera oriental de la vecina Venezuela, creando así un corredor de operaciones que potencia su accionar bélico e insurgente que partiría al país por la mitad. (Infobae, 2019)

La expansión del ELN hacia el Cauca y el Pacífico indica una expansión que aleja las posibilidades de abrir un acuerdo de paz en este momento, a pesar de las presiones de la opinión pública, por cuanto es claro el deseo de dominar los mercados de las drogas y la exportación de estas, a la vez que controla territorio que eventualmente le permite un corredor estratégico a Venezuela para permitirle cumplir con la constitución bolivariana. Así mismo, es claro que la fortaleza de la organización depende de la continuidad del régimen de Nicolás Maduro y de las posibilidades económicas de la explotación minera en el Estado Bolívar, en el cual controlan ya algunos territorios.

Habitantes de El Manteco, en el municipio Piar, del estado Bolívar, en Venezuela, denunciaron que guerrilleros del grupo terrorista ELN, que tiene fuerte presencia en el país petrolero gracias al apoyo del régimen de Nicolás Maduro, se enfrentaron con civiles que controlaban la extracción de oro en una zona minera de ese departamento (Infobae, 2020).

Dentro de Colombia, la situación de constante zozobra y la ingobernabilidad creada por la situación de manifestaciones internas tensan las capacidades del ejecutivo y ponen a la presidencia en una situación delicada, que obliga a buscar cada vez más aliados internacionales y a desplegar una diplomacia en contra de este grupo terrorista y sus países amigos. Tal y como se puede analizar al ELN, en el mediano y largo plazo, este grupo se proyecta como una estructura de quinta columna que pretende debilitar a Colombia, para que la dictadura vecina se mantenga, y así pueda mantenerse la relación criminal entre el régimen de Maduro y los terroristas del ELN, relación de la que ambos se benefician. Por supuesto, hay que sumar las relaciones con el narcotráfico. En ese

sentido, y regresando a los CSR, es evidente que la amenaza que no es solo sobre Colombia: es sobre la estabilidad misma de la región.

Convergencia y traficantes

En Colombia, existe cada vez más una convergencia de los fenómenos delictivos, no porque se compartan sus causas ideológicas, sino porque, en primer lugar, dentro del caos, la ingobernabilidad y la inestabilidad que pueden generar una situación que les permita delinquir, sin que el gobierno ni sus agencias encargadas de la seguridad y la defensa puedan reaccionar de manera eficiente; es decir, generar una miríada de acciones que obliguen a responder de manera inmediata en distintos frentes. En segundo lugar, porque pueden utilizar sus capacidades de manera que se apoyen para obtener el mismo resultado, una porción de las ganancias que deja la gran rentabilidad del negocio de las drogas.

De tal manera se puede ver la forma como actúan ahora los delinquentes. La fusión delictiva se hace en torno a la estructura de una mafia. Estas estructuras funcionan por pequeños grupos, varias pandillas, las cuales tienen cada vez menos un proceso ideológico; sin embargo, sí tienen una gran influencia política, social y económica en las zonas donde logran el dominio criminal. Las pandillas se articulan a partir de intereses comerciales, y no necesariamente por una estructura político-ideológica de corte insurgente. Cada grupo tiene tratos comerciales separados, pero pueden mezclarse, en gran medida, dependiendo de su proximidad entre sí y de la aparición de nuevos actores, aprovechando los mercados globales y locales. Hoy en día todo el crimen es organizado y transnacional, y no necesariamente dependen de una estructura central como las viejas insurgencias. En ese sentido, pueden operar como redes o como células; cada vez más son células delictivas, con un centro de gravedad muy pequeño, pero poderoso en términos tácticos y operativos, y con gran impacto en cuanto a la capacidad delictiva que tienen; es decir, son capaces de crear grandes redes criminales y lograr un gran poder con un bajísimo perfil.

Después de más de un año de seguimiento, las autoridades dieron con el paradero de Marlon Salazar Taborda, un comerciante de Cali que es señalado de ser el jefe de una organización criminal dedicada al tráfico de armas y cocaína hacia Estados Unidos, y que tiene vínculos con las disidencias de las FARC.

La fachada de la organización era una empresa de mensajería creada en 2015 por Salazar, y la cual ofrecía servicios de envíos a todo el país a unos precios bastante económicos. La empresa tenía el nombre de Multiservicios Salazar, y tenía como sede un pequeño local en el centro de Cali. Pero las autoridades de la Agencia de Investigación de Seguridad Nacional y la Policía Fiscal y Aduanera (Polfa) descubrieron que el oficio de Salazar no era propiamente la mensajería, sino que desde esa fachada se dedicaba a traficar armas y drogas con una red transnacional, de la cual sería una de las fichas clave. “También hay evidencia de que enviaba estupefacientes al Ecuador. Además, tenía distribución en Cauca, Magdalena, Valle y hasta en La Guajira”, se lee en el expediente en contra de Salazar (Infobae, 2020).

Este es el caso de Marlon Salazar Taborda, y es el caso de todos los grupos criminales que se presentan hoy en día en el país. Si bien el ELN sigue pretendiendo mostrar una capacidad política, ideológica y militar, centralizada y con pretensiones insurgentes antisistémicas, es claro que funciona más como la suma de grupos que se van expandiendo a fin de lograr control territorial para sus actividades criminales, lo que le permite mover mucho más fácil los frentes de guerra y las milicias urbanas y, a la vez, seguirse expandiendo; porque ya no necesitan una gran cantidad de personas para llegar a un territorio, a partir de la articulación con las mafias y la delincuencia locales, y posteriormente, a partir del uso del terrorismo, para dominar; es decir, el sicariato y masacres. De tal manera, dan la impresión de estar en todo el país, con capacidad para mantener una presión militar y con la retaguardia en territorio extranjero.

Actualmente, en el país hay que analizar todas esas estructuras como delincuencia o crimen organizado transnacional; sin importar su tamaño, su impacto o su discurso, la motivación es la misma. El crimen organizado transnacional no aparece con una definición clara dentro de

la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (en inglés, UNTOC, por las iniciales de United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto); sin embargo, sí establece unas características importantes de lo que es un grupo criminal organizado: un grupo de tres o más personas que no fue formado de manera aleatoria, que ha existido por un periodo, y que actúa de manera premeditada con el objetivo de cometer un delito punible con, al menos, cuatro años de encarcelamiento, a fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material.

La UNTOC cubre únicamente delitos que son *transnacionales*, un término bastante amplio. Dicho término se refiere no solo a ofensas cometidas en más de un Estado, sino también, a aquellas que tienen lugar en un Estado, pero son llevadas a cabo por grupos que operan en más de un Estado, así como a delitos cometidos en un Estado, pero que tienen un impacto substancial en otro Estado (UNTOC, 2019). Esta definición tan amplia presenta un problema conceptual, en el sentido de que actualmente todo se vuelve transnacional, y entonces, ¿cómo se lo diferencia de otro tipo de delitos? ¿O es que el delito simple ya no existe? En términos prácticos, el concepto de crimen transnacional permite agrupar la mayor cantidad de fenómenos delincuenciales que ocurran en el ámbito global y presenten similitud en dos aspectos esenciales: alcance global y la velocidad del fenómeno.

Cuando se analiza la globalización como la forma como se han organizado y se pueden entender las relaciones en el sistema internacional actualmente, es claro que, así como se articulan redes, procesos y actores que, desde las actividades financiera y comercial legales, buscan beneficio económico, también es cierto que así mismo actúan los actores ilegales con el fin de que sus actividades tengan cada vez más alcance. De esa manera, si se entiende que parte de las amenazas actuales a los países provienen de una convergencia de actores y fenómenos, es claro que las políticas domésticas deben responder de igual modo a la criminalidad y al terrorismo.

Así entonces, "El fenómeno de convergencia es un suceso de encuentros entre estructuras criminales y terroristas que utilizan actividades

ilícitas como método de financiación y que cooperan entre sí para cumplir un objetivo en común.” (Barrera et al., 2017, p. 595). En ese sentido, la presión sobre los Estados para la seguridad y la estabilidad es triple: fenómenos internos que estallan generando conflictos internos, fenómenos externos que presionan de manera convencional (el clásico enfrentamiento entre los Estados) y, ahora, unos fenómenos transnacionales que pueden converger con cualquiera de los dos primeros y generar una inestabilidad aún mayor, debido al aumento de recursos disponibles para todos los actores y la posibilidad del aumento exponencial de las alianzas entre diversas estructuras; alianzas que pueden ser económicas o armamentistas, o incluso, respaldos políticos para poder doblegar a quienes se les opongan y busquen detener su actividad criminal. De tal manera, las mafias son susceptibles de convertirse en la gran amenaza en el siglo XXI. Sin importar si enarbolan o no algún tipo de discurso, hay que revisar su motivación final, y hoy en día casi todo grupo armado en el país parece, simplemente, querer hacerse con los tráfico y la cadena de valor que estos generan.

Guerra irrestricta

De esta manera, Nicolás Maduro sigue con sus declaraciones acostumbradas frente a Colombia. Emulando la frase del presidente estadounidense Donald Trump, cuando se refiere al “virus chino”, el dictador venezolano habla sobre el aumento de infectados en Venezuela, los cuales ya llegan a 9000, según el régimen (Infobae, 2020). Los medios de comunicación y las declaraciones de ese estilo, se han convertido en el escenario de una ofensiva contra Colombia. Por supuesto, en este momento de pandemia, la COVID-19 también sirve para alimentar un discurso agresivo que le permite seguir generando las narrativas necesarias para mostrar que el régimen sea “un perseguido” por todos los lados, y que desde el gobierno de Bogotá se ha emprendido una “guerra biológica”, obviamente de manera muy artesanal, utilizando a los *trocheros*; es decir, a quienes trafican con personas, y a la migración que retorna al país vecino.

En este nuevo episodio de lo mismo que hace Maduro, es necesario poder entender por qué lo hace, más allá de los lugares comunes y de los simples análisis sobre la dictadura. Es obvio que la intencionalidad superficial se enfoca en mostrar una postura “indignada” ante el mal que Colombia “les hace”, y que para amplios sectores de la población venezolana se convierte en la justificación de la situación de crisis que tienen; sin embargo, continúa atizando las relaciones entre los dos países, de tal manera que busca, en el contexto político, dos efectos: por un lado, tensionar la situación internacional entre Bogotá y Caracas; por otro, afectar la credibilidad del gobierno de Colombia mostrando que este es demasiado débil para reaccionar. En ciertos sectores del país, esto hace mella y genera presiones extra ante la situación que se vive en Colombia por el coronavirus. Este punto de la legitimidad institucional es profundamente delicado, por cuanto evidencia la estrategia que la dictadura sigue; estamos ante un escenario de guerra irrestricta, que afecta desde lo militar hasta lo político. En el presente escrito se pretende llamar la atención sobre algunos elementos políticos que se deben tener en cuenta con el fin de entender que Colombia necesita una gran estrategia para hacerles frente a sus desafíos actuales.

En primer lugar, hay que saber que “No estamos ante una nueva definición de guerra ni del concepto de violencia, sino que hoy en día nos encontramos ante la posibilidad de generar daño a un adversario por medio de la utilización de otros medio no-militares, no-letales y aparentemente inofensivos” (Faundes, 2009, p. 35). En tal sentido, el régimen de Maduro ha instrumentalizado los recursos naturales como herramienta política, por poner un ejemplo. De igual manera, mantiene el discurso agresivo y ofensivo frente a Colombia, a partir de un ejercicio de posicionamiento de un interés muy claro: el desprestigio de las instituciones colombianas. Para Faundes (2009, p. 36), “la definición de estrategia no se transforma, varía su forma de utilización. En el sentido general será más apropiado hablar de estrategia de guerra”, así no necesariamente sea militar.

En segundo lugar, hay que tener muy claro que Venezuela se alinea cada vez más a la doctrina china de guerra irrestricta, uno de cuyos

principios rectores es la *omnidireccionalidad*, que “supone la observación de la situación en 360 grados” (Faundes, 2009, p. 36). Entonces es necesario considerar todos los factores relacionados con la guerra en particular. Por eso, bien parecer que Maduro les ha abierto el escenario latinoamericano a nuevas potencias y aliados peligrosos para los intereses de Colombia. Todo lo que desestabilice a la región —especialmente, a los dos objetivos de guerra enmarcados dentro de una gran estrategia desarrollada por Caracas: Estados Unidos y Colombia— se convierte en un arma ofensiva para seguir socavando la estabilidad de ambos países, incluso interviniendo en gobiernos o corrompiendo a las instituciones. La guerra irrestricta se libra en “todos los espacios naturales, sociales y tecnológicos, en función de objetivos y el tipo de guerra que se está luchando, no en función de escenarios que predomina en ciertas esferas” (Faundes, 2009, p. 37).

En tercer lugar, si bien la guerra irrestricta puede tener un carácter no militar, eso no significa que no existan capacidades de las fuerzas que no se puedan usar. En el conflicto político entre ambos países y en la guerra que ha vivido Colombia, las FF. MM. han visto cómo no siempre las acciones que se pueden hacer son específicamente de uso de la fuerza: también pueden ser acciones *no cinéticas*; es decir, acciones realizadas por las FF. MM. desde otros escenarios: por ejemplo, el posicionamiento de la verdad de los intereses de la dictadura frente a Colombia, a partir de operaciones de información ofensivas. Varios gobiernos, a su vez, han intentado la articulación de todas las ramas del Estado para poder crear las leyes necesarias y aplicar las sanciones penales a quienes dentro del país actúan como “quintas columnas” al servicio de Maduro. En algún momento se crearon estructuras que articularon dichos esfuerzos no cinéticos y fueron efectivas para demostrar toda la red de apoyos que tenían las FARC a escala nacional e internacional: tal fue el caso de la Dirección de Planeamiento de Operaciones de Información de las Fuerzas Militares (DPOI), la cual, en su momento, fue definida como

[...] una dependencia asesora del Comando General de las Fuerzas Militares -compuesta por expertos en ciencias políticas y mi-

litares-, quienes fundamentados en documentos académicos de expertos en guerra y paz de todo el mundo [...] proponen varias teorías en torno al poder, los escenarios del posconflicto y, sobre todo, la necesidad de que los militares hagan parte del proceso de diálogo, tengan conocimiento y participación de todas sus fases. (*El Espectador*, 2012)

Estos dos autores toman a Liddell Hart en su definición, y así permiten entrever cómo es el esfuerzo articulado de todos los sectores de un país para enfrentar sus amenazas. En Colombia, la acción unificada (AU) hace este papel inicialmente. Si se lograra combinar esta con la acción de las operaciones de información, la inteligencia militar y la estratégica, y los esfuerzos de la política internacional del país, el espacio que se le recortaría a Maduro y su cohorte es mucho más a escala global. Alguna vez se hizo algo similar con la Diplomacia por la Paz y el Plan Colombia, bajo el gobierno de Andrés Pastrana, y ya son ampliamente conocidos los resultados de esa estrategia en su momento, la cual se pudo mantener en el tiempo. Es el momento de una “gran estrategia” de la articulación de los esfuerzos en el ámbito nacional y por parte de las FF. MM., del regreso a una estrategia que, de manera no cinética y ofensiva, logre darles al gobierno y a la justicia los insumos en esta guerra irrestricta que ahora se nos plantea.

El ámbito global

Washington le puso precio al derrocamiento del gobierno de Maduro: 15 millones de dólares se prometen a quien entregue al presidente Maduro; 10 millones más, por Diosdado Cabello, y otros 10 millones, por cualquier pista que lleve a la detención de otras tres figuras clave del régimen venezolano (DW, 2020).

De esta manera y otras similares, los medios de comunicación mundiales daban a conocer la noticia de la recompensa que lanzó el gobierno estadounidense por la captura de algunas figuras del régimen de Nicolás Maduro, incluyéndolo a él. Esta noticia tiene todas las posibilidades de

análisis a diferentes niveles: político, jurídico, de política internacional y hasta de salud pública, ya que, si bien para países como Colombia tal situación se conocía y varias veces se había señalado con anterioridad dichas denuncias, estas no parecen haber hecho el eco suficiente para tomar acciones realmente fuertes contra la dictadura venezolana.

Iván Duque, presidente de Colombia, ha calificado de “narcoterrorista” al gobierno chavista de Venezuela durante su intervención ante la Asamblea General de la ONU. Duque ha mostrado un informe donde asegura que figuran las pruebas del apoyo que “la brutal dictadura de Nicolás Maduro” presta a la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN), a disidentes de las FARC y a carteles de narcotraficantes (*La Vanguardia*, 2019).

¿Por qué pensar en tales acciones en ese momento? Dentro de Estados Unidos, la administración Trump ha generado amores y odios, tanto de la opinión pública, claramente del Partido Demócrata, hasta de su propio partido. Cabe recordar que el último gran líder republicano, el fallecido Senador John McCain, varias veces se enfrentó a Trump en diferentes plazas, y lo trató hasta de *vergonzoso* como mandatario. “Era tal el disgusto del senador, que había pedido que no quería a Trump en su despedida” (*La Nación*, 2018). De tal manera, y luego de los escándalos de Rusia y Ucrania, y de los enfrentamientos con el FBI, el Pentágono, y hasta la CIA (ABC, 2018), llegó, gracias al fallido *impeachment*, con ventajas y desventajas a la carrera electoral. Lo benefició que hasta ahora el partido Demócrata ha sido torpe en el manejo de su oposición, y que la economía se había sostenido; sin embargo, en la escena de la política exterior, no se le notaron el liderazgo ni la templanza de grandes republicanos como Reagan o Eisenhower, ni siquiera la decisión de alguien tan cuestionado como George W. Bush.

Entonces, las cartas frente a las elecciones están echadas, a diferencia de otros presidentes como Reagan, Clinton, W. Bush, y Obama. Trump tiene que jugarse mucho en las elecciones, no la tiene tan segura, aunque sigue siendo el mejor candidato ante la ausencia política de los demócratas. La denuncia penal de Estados Unidos llega más como un acto de demostración de fuerza que como una decisión que ayude a desbloquear la

búsqueda de una transición política en Venezuela sin que provoque todavía más daños a su población.

Como consecuencia de lo planteado, la posibilidad de una solución negociada entre el gobierno norteamericano y el régimen venezolano es cada vez más lejana: para las partes involucradas ya no se presentan incentivos, lo que solo genera más desgaste entre los venezolanos en el país (DW, 2020).

¿Cómo se puede hacer efectiva una acción en contra de esta dictadura? ¿Qué tribunal avala, y quién arresta, a estas personas? Claramente, todo se hace a la luz de la justicia estadounidense, pero por fuera de esa jurisdicción, en un mundo marcado por intereses y por jugadas políticas estratégicas, ¿cómo se puede ejecutar una sentencia? Definitivamente, todo queda circunscrito al apoyo que le den a Maduro sus aliados, o a la capacidad de Trump para disuadirlos de que ayuden a un cambio de régimen en Venezuela. Por fuera de este juego político, es una pantomima de justicia que no tiene mucho efecto en un sistema internacional de diplomacia, intereses, economía y poder. El juego sigue siendo político, y verlo de otra manera es no entender que siempre hay intereses de todo lado, y que la única opción de que este anuncio sea efectivo es que otras grandes potencias lo secunden. Más allá de la noticia del día, ningún país relevante lo ha tomado en serio, así como ignoraron a Colombia el año pasado.

A pesar de lo complejo de la situación venezolana y de lo que esto representa para la estabilidad y los intereses de un aliado como Colombia, el anuncio hecho por el gobierno de Estados Unidos parece llegar más como una forma para que la administración Trump logre desviar las críticas por su manejo frente a la crisis de la COVID-19, ya que las posturas de la opinión pública y los medios han sido fuertes para con el presidente, quien ha tenido que ir tomando cada vez medidas más contundentes.

Lo más complejo y lo que hace que la noticia sobre Maduro pase a un segundo plano dentro de la política estadounidense es que se lanza cuando las autoridades estadounidenses ya sabían que ellos mismos eran uno de los focos importantes del coronavirus: incluso, superaban en tal sentido a su contrario político y económico: China.

Hasta el viernes 27 de marzo, las autoridades sanitarias estadounidenses reportaron 92.932 casos mientras que China, donde surgió el virus de alcance global, seguía en 81.897 hasta la misma fecha. [...] Estados Unidos también reportó el jueves 26 de marzo su peor día en cuanto a muertes con 230 fallecidos por culpa del nuevo coronavirus. La cifra de muertos en el país supera los 1.300. (BBC News, 2020)

En consecuencia, el efecto de posicionamiento de Trump como líder mundial de una cruzada contra un régimen corrupto y delincuencial, denunciado desde hace ya varios años, se diluye y deja a países como Colombia frente a la esperanza de acciones realmente fuertes, pero en un escenario mundial en el que cualquier acción que escape del tema de sanidad es vista con suspicacia y tenida como mezquina. Habrá que esperar a que esta crisis, la cual ha detenido a gran parte del mundo, pase y permita volver a tener en cuenta los demás problemas, y sobre todo, que se atienda realmente lo que Colombia ya sabe y ha denunciado, y que el mundo conoce, pero se niega a oír simplemente lanzando declaraciones fútiles, que no benefician a la seguridad del país. Lastimosamente, el intento de Trump es visto con desconfianza en un escenario electoral complejo y en medio de una crisis global con amenaza de recesión económica; es decir, se perdió un gran impulso que hay que retomar cuando todo se normalice de nuevo.

El tema venezolano siempre será un tema político y militar; la diplomacia, las presiones y señalamientos como este, rápidamente pasan a un segundo plano cuando se observa lo complejo del régimen. Hay que esperar a que todo se normalice, para que Colombia, con sus aliados, retome el tema, el liderazgo y el impulso que había mostrado, a la vez que se suma a las iniciativas estadounidenses en contra de la narcodictadura.

La realidad con nuevos lentes

Definitivamente, las dinámicas de la seguridad para Colombia han cambiado y seguirán cambiando por una lógica que no solo es intrínseca a sí misma en su dinámica de conflicto interno, sino que se enmarca en una dinámica bastante más grande y se articuló con fenómenos de coyuntura y estructurales del tiempo presente, en el sentido histórico, a la vez que se integra en bloques de alianzas que la enfrentan directamente a una nueva forma de conflicto y, a la vez, de entender su conflicto. De acuerdo con esa línea de análisis, hay que empezar a entender el conflicto colombiano desde dos conceptos centrales: la *gran estrategia* y los *complejos de seguridad regional*: ello permite abrir la mirada, de manera que se establece una sensación de internacionalización del proceso colombiano, como parte de un proceso de *mundialización*, si se entiende a este último como "un proceso que se proyecta a través de una ampliación geográfica hasta abrazar el planeta entero, o, por lo menos, a gran parte de él." (Fazio, 2013, p. 54).

Es decir, se debe entender que existe un ajuste de poderes y potencias en el sistema internacional dentro de este tiempo inmediato en el que se está viviendo, y que, a la vez, expone una confluencia fundamental de dos procesos internacionales para Colombia: la lucha por el poder en el sistema internacional y la transformación de su propio conflicto interno. En esta confluencia de procesos del sistema internacional, se debe asumir una nueva mirada que permita entender al país y su conflicto como parte de algo más grande en el sistema internacional.

Si se estudia la realidad del país desde nuevos enfoques analíticos, se logra un nuevo enfoque, que enriquecería de manera exponencial las aristas de entendimiento del conflicto y ampliaría las capacidades de la decisión política materializada en políticas y planes que intentaran nuevas respuestas a preguntas que, si bien son gramaticalmente similares, están semánticamente resignificadas. Esa nueva interpretación semántica a la que se apela está atravesada por la necesidad de ver el conflicto interno como parte mínima de un proceso mucho más grande. Ello, a su vez, determina un proceso de inserción internacional desde el conflicto,

y así se lo ha entendido incluso desde el mismo Plan Colombia. ¿En qué radica, entonces, la diferencia semántica en las preguntas sobre el conflicto? Radica, precisamente, en la manera de terminar con él: hay que retomar, reafirmar y redefinir aspectos que el Plan Colombia presentó en su momento; en especial, el componente diplomático de esa gran estrategia que se señalaba anteriormente, con el fin de poder traducir el conflicto interno en un lenguaje que sea de nuevo atractivo para los discursos de los aliados a los que el país apunta; de lo contrario, si se lo sigue viendo como un conflicto interno, caracterizado por cursos y actores exclusivamente internos, la ayuda que pretende el país, y que busca a partir de su política exterior, quedará exclusivamente amarrada a la formalidad jurídica, política y diplomática de la cooperación —en su gran mayoría, norte-sur—.

Poder desarrollar un lenguaje que demuestre que el conflicto interno está atravesado por las dinámicas globales que lo hacen parte de una convergencia de amenazas transnacionales y globales coadyuva a que los aliados del país vean la necesidad histórica y estratégica de acompañar al país en su lucha, y a que se aparten de la idea política que deja la cooperación norte-sur y se acerque más a la necesidad política del sistema internacional en su macrodinámica de poder. Precisamente porque esto es lo que está ocurriendo, es por lo que se rompe el complejo de seguridad regional, en el sentido de que cambia su agenda a partir de la transformación de los actores y la aparición de nuevos. Ahora bien, ¿qué tiene que ver esto con la frontera? Que es la frontera la que muestra los primeros síntomas de cambio en el contexto, en torno al país; sus dinámicas locales y transnacionales indican que algo está cambiando *desde afuera* y afecta *hacia dentro*. En tal sentido, los indicadores de esa transformación con todas las características aquí señaladas son esos procesos fronterizos que funcionan como alerta temprana que advierten sobre el devenir político y geopolítico de un país. Ya ocurrió con Panamá, y se debe evitar que ocurra con Arauca, el Catatumbo o La Guajira, como se señala en la Constitución de Venezuela (Consejo Nacional Electoral, s.f.):

Artículo 10. El territorio y demás espacios geográficos de la República son los que correspondían a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada el 19 de abril de 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad.

Conclusión

El conflicto en Colombia ha cambiado en sus dinámicas, en el sentido de que estas se *transnacionalizan* cada vez más, lo que lo lleva, a su vez, a articularse e inscribirse en las lógicas de un conflicto mucho más global, caracterizado por nuevos enfrentamientos de las potencias, nuevos actores irregulares, bloques de poder cada vez más agresivos en sus posturas diplomáticas, movimientos militares de diversa naturaleza en diversas regiones del globo, y un crimen organizado transnacional con una capacidad de influencia global nunca antes vista. De tal manera, hay que generar dos nuevas formas de entender lo que ocurre en Colombia: a partir del juego de *gran estrategia* de las grandes potencias, que ven en el continente —y en especial, en esta parte de Suramérica— un cuadrante más para posicionarse en el gran juego global. Así, despliegan sus fuerzas a manera de cooperación, utilizan la cooperación y su capacidad económica y sus discursos políticos para posicionarse en términos geopolíticos. Este juego y gran estrategia es lo que debe entender Colombia, y analizar su propia posición y sus posibilidades en este tablero. Por supuesto, ello implica una transformación en la forma como se concibe su CSR, pues sus vecinos han cambiado, y paulatinamente han estado asumiendo posturas que afectan los intereses del país; especialmente, en cuanto a su situación de seguridad interna y regional y, sobre todo, cuando importan estrategias y tácticas propias de doctrinas como la guerra irrestricta, la cual parece ser la mejor manera de entender este conflicto multinivel. Por supuesto, todo se evidencia al hacer una biopsia de los procesos de las fronteras; sobre todo, la del Catatumbo, la más compleja de las fronteras en la actualidad.

CONSTRUCCIÓN DE SEGURIDAD Y DEFENSA
PARA LA ESTABILIDAD TRANSFRONTERIZA.
TENDENCIAS CONCEPTUALES
EN EL ESTUDIO DE LOS FENÓMENOS
TRANSFRONTERIZOS*

Vicente Torrijos**

Juan Martín Londoño***

<https://doi.org/10.25062/9786280000718.03>

Resumen

Tras el final de la Guerra Fría, la seguridad *competitiva* ha sido relegada por la seguridad *cooperativa*. Los Estados han comprendido que la concepción tradicional de la seguridad individualista ha fallado ante la complejidad de los problemas transfronterizos, por lo cual debe buscar la cooperación con otros Estados para la creación, el fortalecimiento y

* Capítulo de libro resultado del proyecto de investigación *Nuevas Amenazas en el siglo XXI: Fronteras y Derechos Humanos. Fase 2*, de la línea de investigación Políticas y Modelos de Seguridad y Defensa, del grupo de investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en (A1) por MINCIENCIAS, registrado con el código COL0104976, vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales -CSEDN-, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

** Profesor titular de la Escuela Superior de Guerra y Profesor Adjunto del W.J. Perry Center para Estudios Hemisféricos de la Defensa en Washington D.C. ORCID: 0000-0003-3837-6196

*** Juan Martín Londoño Politólogo, economista y profesor asistente de la Universidad del Rosario. Joven investigador de la Alianza Economía Formal e Inclusiva. ORCID: 0000-0003-0773-9046

el mantenimiento de la seguridad. Las fronteras han surgido como protagonistas principales en la construcción de seguridad transfronteriza. Se las ha entendido como algo más que una línea imaginaria, y se han convertido en espacios de tensión entre Estados vecinos, por lo cual la seguridad cooperativa transfronteriza surge como el método adecuado para garantizar la estabilidad entre naciones. El presente texto realiza un análisis teórico-práctico sobre ocho casos representativos para dilucidar aquellas variables clave que determinan el éxito o el fracaso de iniciativas de seguridad cooperativa entre Estados. Se encuentra que las principales variables de éxito son: el análisis de costo-beneficio de la paz; la confianza entre Estados; los valores compartidos; la injerencia de terceros, y la capacidad estatal para responder. Todas ellas, sin embargo, deben ser analizadas según el contexto en específico, pues la combinación entre ellas puede generar efectos negativos.

Palabras clave

Seguridad cooperativa, frontera, construcción de frontera, asimetría de información, asimetría de poder, paz, confianza interestatal.

Abstract

After the end of the Cold War, competitive security has been relegated by cooperative security. States have understood that the traditional conception of individualistic security has failed when trying to solve complex cross-border problems, for which reason they must seek cooperation with other States for the creation, strengthening and maintenance of security.

Borders have emerged as crucial concept in building cross-border security. They have been understood as more than just an imaginary line and have become spaces of tension between neighbouring States, which is why cross-border cooperative security emerges as the appropriate method to guarantee stability between nations. This text performs a theoretical-practical analysis on 8 representative cases to elucidate those key variables that determine the success or failure of cooperative security initiatives between States. The main variables of success are found to be:

the cost-benefit analysis of peace, trust between States, shared values, interference by third parties and the state's capacity to respond. However, they must be analysed under the specific context, since the combination between them can generate negative effects.

Keywords

Cooperative security, border, border building, information asymmetry, power asymmetry, peace, interstate trust.

Introducción

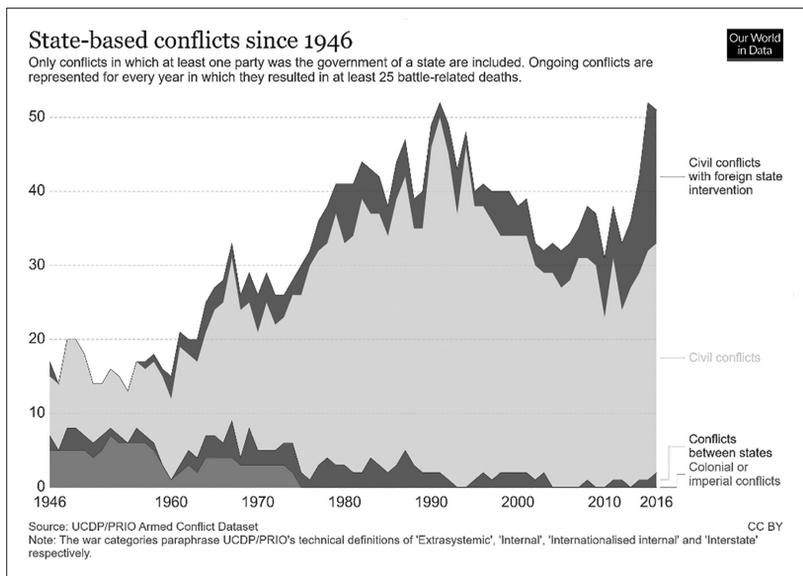
En agosto de 2012, hombres disfrazados como nómadas beduinos abrieron fuego contra soldados y guardas fronterizos cerca de la frontera entre Egipto e Israel (BBC, 2012). Minutos después, uno de los sujetos tomó el control de un vehículo armado y traspasó la frontera hacia Israel, donde fue interceptado por las fuerzas aéreas y destruido en el proceso. El ataque dejó como saldo la penosa muerte de 16 personas y un sinsabor entre los Estados víctimas. Un mes más tarde, tres hombres armados con fusiles AK-47, lanzacohetes y cinturones de explosivos atacaron a soldados israelíes que custodiaban la construcción de la barrera fronteriza entre Egipto e Israel (*Times of Israel*, 2012). Un soldado israelí murió y las protestas de cada lado no se hicieron esperar; sin embargo, a pesar de lo ocurrido, no hubo enfrentamiento militar alguno entre los Estados involucrados.

Estos casos, entre muchos otros, evidencian un giro en el enfoque de seguridad de los Estados en el siglo XXI. Durante décadas, los países tenían un enfoque individualista, basado en la paranoia: se priorizaba la supervivencia del Estado como organismo político, en un juego de suma cero, por lo cual las acciones de otros Estados se consideran una pérdida para el propio organismo; por ello, se puede encontrar que pequeños

movimientos militares, políticos, e incluso económicos, desencadenaron en repetidas ocasiones escaladas militares considerables, lo que dio como resultado las épocas violentas de los siglos pasados.

Las fronteras, o bordes fronterizos, se posicionaron como un componente delicado en el imaginario de seguridad de los países, pues se las comprendía como el límite de la soberanía y la autoridad de un Estado respecto al territorio (Gerstein et al., 2018, p. 1); por tanto, el mínimo cruce o traspaso sin autorización de un actor externo a través de la frontera significaba una frente directa contra el poder estatal, por lo que merecía una retaliación que fuese más que proporcional. La frontera se convertía, entonces, en el límite de la tolerancia entre países, la línea que separaba en dos partes el poder y la paz.

La tendencia en el sistema internacional, sin embargo, demuestra una caída en los enfrentamientos bélicos interestatales a gran escala (Mihalka, 2005, p. 114). Los datos (Rosner, 2020) demuestran que los conflictos interestatales han experimentado niveles considerablemente bajos durante el siglo XXI, en comparación con los conflictos del siglo XX. Esto se debe, principalmente, a un giro en las concepciones de seguridad de los Estados tras el fin de la Guerra Fría, pues los Estados han empezado a reconocer que existen otras amenazas no tradicionales, que representan una amenaza para la seguridad moderna (Mihalka, 2005; Moodie, 2000; Gerstein et al., 2018); además, reconocieron que el manejo de dichas amenazas requiere acciones cooperativas entre diferentes actores para solucionarlas, pues la acción individual era insuficiente.

Figura 1. Conflictos interestatales desde 1946.

A partir de este cambio surgió la *seguridad cooperativa* como término para denotar aquellos esfuerzos cooperativos entre Estados que pretenden solucionar problemas relacionados con las nuevas amenazas posmodernas a la seguridad (Mihalka, 2005, p. 113). Este nuevo enfoque de seguridad dejó atrás la anterior concepción, propia de la Guerra Fría, en la que la seguridad era un juego de suma cero (Cohen, 2001, p. 3), e hizo extrapolar el análisis de beneficios y perjuicios desde una perspectiva netamente individual a una perspectiva colectiva, en función de lo individual.

Aún más sorprendentemente, este nuevo enfoque de seguridad se aplicó a las relaciones de los Estados en las fronteras, y creó a partir de ello una nueva línea de análisis transfronterizo, donde los actores principales se comprometían a cooperar entre ellos para evitar el escalamiento de los conflictos por tensiones eventuales; por tanto, bajo este enfoque cobra sentido la ausencia de escalamiento de conflicto en el incidente en la frontera entre Israel y Egipto, pues los nuevos enfoques han traído consigo nuevas líneas de acción, que evitan al máximo las acciones apresuradas

ante amenazas transfronterizas por medio de la creación de confianza interestatal; en últimas, los Estados prefieren analizar las situaciones en el largo plazo y evitando la confrontación, en vez de considerar, desde el corto plazo, que el enfrentamiento militar es la acción más adecuada.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente texto tiene como objetivo analizar, por medio de un enfoque teórico-práctico, el nuevo fenómeno de la seguridad cooperativa transfronteriza entre Estados. Para ello, se hará uso de referentes teóricos del tema, como la presentación de ocho casos de éxito que permiten comparar la teoría con la realidad. Cabe aclarar que estos casos han sido elegidos por su representatividad y su importancia en la construcción del modelo conceptual, pues demuestran ampliamente características propias del fenómeno. Así, se puede dilucidar con mayor precisión cuáles son las variables que determinan la probabilidad de éxito de iniciativas de seguridad cooperativa como solución transfronteriza a problemas de seguridad comunes.

Por último, si bien existe bibliografía al respecto, el presente texto pretende contribuir al estudio del fenómeno desde una perspectiva diferente, haciendo hincapié en aquellas soluciones militares que se han tomado entre países, en vez de las soluciones económicas, culturas y sociales, que ya han sido ampliamente tratadas.

Las fronteras: bordes compartidos, problemas comunes

La frontera como concepto: definición multidimensional sobre la geografía lineal

El mundo está viviendo un periodo de relativa paz tras el fin de la Guerra Fría. Si bien ha habido trasgresiones entre Estados, los conflictos interestatales han disminuido drásticamente (Mihalka, 2005; Rosner, 2020). Más allá, existe un surgimiento de la *seguridad colectiva* y de la *defensa colectiva* como enfoques de seguridad entre los países, y donde en ambos casos los Estados se involucran en un compromiso formal de

largo plazo para proteger sus propios intereses de seguridad enmarcados en una esfera común (Cohen, 2001, p. 5).

Específicamente, los Estados han reconocido que existen problemas que exceden la capacidad individual estatal para resolverlos (Moodie, 2000, p. 5), por lo cual requieren mayor cooperación; en especial, los problemas transfronterizos y transnacionales, como el terrorismo, el tráfico de drogas ilegales, entre otros, han demostrado que la acción aislada resulta deficiente. Dado que estos problemas son más complejos, requieren una línea de acción más comprensiva e integral, que procure la unión entre actores y no limite el crecimiento económico subyacente al aislamiento de seguridad (Gerstein et al., 2018).

Como ha de suponerse, las fronteras son un foco de problemas en este nuevo enfoque, pues, generalmente, el borde es aquel límite de tolerancia que tienen los países para aceptar la acción de otros actores; es decir, más allá de las fronteras, entre los países existe actualmente una normalización de las relaciones motivada por la victoria del liberalismo económico (Mihalka, 2005, p. 116), en la cual el establecimiento de la globalización como nuevo orden mundial ha desincentivado las incursiones militares como opción predilecta. Además, la implementación de nuevas tecnologías de diplomacia, como las organizaciones interestatales y los acuerdos entre Estados, entre otros, han permitido que los países prefieran la cooperación sobre la confrontación; sin embargo, existe aún un límite en la concepción propia de las fronteras, donde aún se las entiende como el límite (la “frontera”) del poder de una nación, en contraposición al poder de otra (Gerstein et al., 2018, p. 1; Unión Africana, 2017, p. 17). Por tanto, la frontera se entiende en términos de control (Gerstein et al., 2018) y de regulación (Mendiola, 2019), como una proyección del poder político, y no solo una línea geográfica.

Dado lo anterior, se debe entender que la susodicha definición tiene una naturaleza ambivalente. En primer lugar, la frontera se define como un límite geográfico de la nación que define el territorio donde un gobierno ejerce su jurisdicción legal sobre las estructuras, las acciones y las personas que se encuentran dentro de esos límites (Gerstein et al., 2018); sin embargo, la frontera también tiene un componente multidimensional,

no lineal, donde, al ser entendida como extensión de la soberanía, hereda todos los componentes básicos de la construcción de la identidad nacional sobre el espacio. Es decir, más allá de lo geográfico, la frontera tiene un componente identitario, que establece en el imaginario de los nacionales un espacio donde se encuentran “ellos”, y que los separa de los “otros”.

Se debe entender, incluso, que la frontera comprende un espectro más amplio que la simple limitación geográfica: las fronteras tienen una lógica propia que involucra lo social y lo militar, reproduciendo o limitando nuevas amenazas; es decir, es común encontrar de cada lado en las fronteras comunidades que tienen sus propios sistemas culturales, económicos y sociales, e interactuando entre ellas (Gerstein et al., 2018, p. 3). La participación o la exclusión de estas comunidades puede llevar a que estos apoyen o limiten las acciones criminales transfronterizas, lo cual puede aumentar o disminuir las amenazas a la seguridad en los países, ya que pueden ser un elemento de contención o de filtración.

Más allá, las fronteras son lugares donde opera una alta variedad de oficiales del gobierno de todos los niveles (Gerstein et al., 2018, p. 3): desde el local hasta el nacional, desde oficiales de alta jerarquía hasta oficiales rasos, de una agencia gubernamental u otra; por ello, la interacción interna entre dichos oficiales y la interacción interestatal de ellos es determinante para la respuesta ante posibles amenazas.

Por lo anterior, no resulta extraño encontrar que existen problemas fronterizos a partir de la adjudicación de un espacio u otro (tal como ocurre en Jerusalén o en Alsacia y Lorena), pues el espacio en el que se ejerce control y jurisdicción denota más que la posesión de un espacio y la relación lineal entre los niveles centrales de los gobiernos. Así, abrir el espectro sobre la concepción de la frontera permite comprender más profundamente cómo se manejan los problemas fronterizos y, por tanto, las amenazas nacionales.

Manejo de fronteras: el *border building*, el *border management* y la seguridad cooperativa

Dado que las fronteras son esenciales para procurar la seguridad de una nación, se debe tener una teoría que guíe el manejo de fronteras, o *border management*. Este término se utiliza para describir el control ejercido en las fronteras nacionales, e incluye la seguridad fronteriza y las operaciones fronterizas, las cuales buscan disminuir las amenazas a la seguridad con mínimas interferencias en el rápido tránsito de personas y bienes autorizados (Gerstein et al., 2018, pp. 3-4). Cabe hacer hincapié en que el manejo de las fronteras siempre se guía con base en un esquema de intereses del Estado, entre los cuales se priorizan los beneficios de mantener un nivel de seguridad alto y permitir el flujo de bienes y personas para no afectar el rendimiento económico en los ámbitos local o nacional; por ello, el manejo de fronteras está enmarcado en los lineamientos de construcción de fronteras (o *border building*) que ha establecido el Estado, y en los cuales se toman decisiones particulares para establecer y mantener los límites deseados que separan y protegen a la nación de otros organismos.

Teniendo en cuenta lo anterior, los Estados modernos han hecho un balance entre las opciones que tienen: la *seguridad competitiva* y la *seguridad cooperativa*. En los términos de la primera opción, la historia ha demostrado que la seguridad competitiva no ha sido totalmente exitosa: por el contrario, el ambiente posterior a la Guerra Fría ha demostrado que las medidas militares no han sido efectivas para tratar las amenazas modernas, y que, incluso, pueden empeorar los problemas de seguridad (Moodie, 2000, p. 5); por tanto, la segunda opción, la seguridad cooperativa, se revela como una alternativa plausible para hacerles frente a los problemas complejos que se presentan actualmente.

La seguridad cooperativa se define como el compromiso o el proceso en nombre del cual países con intereses comunes trabajan en conjunto a través de mecanismos acordados para reducir tensiones, resolver o mitigar disputas, construir confianza, mejorar el desarrollo económico

y mantener la estabilidad en la región (Moodie, 2000, p. 5). Como se observa, el concepto está enmarcado dentro de un enfoque idealista/liberal para la construcción de seguridad (Cohen, 2001, p. 4). Más allá, el objetivo de la seguridad cooperativa no es la creación de estabilidad a cualquier precio, sino la creación de un orden aceptado entre las partes que permita a los Estados y su población lograr sus objetivos evitando la violencia y los conflictos (Moodie, 2000, p. 4). Esto no implica la eliminación de las medidas militares, pero sí sugiere una especial importancia del establecimiento de confianza mutua entre los Estados implicados, para evitar al máximo las confrontaciones militares. Dicha confianza es construida mediante *medidas de construcción de confianza* (MCC; en inglés, BDS), para las cuales la oficina de contraterrorismo de la ONU (2018) recomienda trabajar de manera intraagencia e interagencia para cada país, y de manera internacional entre los países, para luchar contra las amenazas transnacionales.

De la manera descrita, la construcción de seguridad cooperativa debe estar centrada en tres elementos principales: incorporar la seguridad interestatal, teniendo en cuenta el flujo de personas y comercio; un enfoque integrado y comprensivo, y el establecimiento de la unidad entre los diferentes actores hacia un objetivo común (Gerstein et al., 2018). Bajo este enfoque, no solo se debe trabajar entre agencias, sino que deben incluirse programas que incluyan la participación de la comunidad fronteriza, como actores que pueden limitar o promover una mejor seguridad (ONU, 2018).

Tabla 3. Capacidades esenciales de la gestión de fronteras

Capacidad	Gestión
Construyendo capacidades estratégicas	Una estrategia nacional para gestión de fronteras debe ser desarrollada. Métricas para evaluar la gestión de fronteras son esenciales para medir el rendimiento. Arquitecturas de sistema deben ser desarrolladas para áreas funcionales clave, incluyendo la toma de decisiones, inteligencia, comunicaciones e información nacional.

Capacidad	Gestión
Construyendo excelencia operativa	<p>Un programa nacional de ejercicios para fuerzas y organizaciones fronterizas debe ser desarrollado.</p> <p>Sistemas de gestión de fronteras deben someterse a pruebas de resistencia para asegurar que las capacidades cumplen con los requisitos nacionales.</p> <p>La realización de operaciones conjuntas debería convertirse en la norma.</p> <p>Procedimientos investigativos deberían ser mejorados.</p> <p>Siempre que sea posible, se debe emplear capacitación local en los sitios de interés.</p>
Desarrollando cooperación comunitaria	<p>Programas de participación comunitaria deberían ser desarrollados y apoyados.</p> <p>Un programa de viajeros de confianza debería ser desarrollado.</p> <p>El enjuiciamiento por interacciones fronterizas servirá para disuadir a otros y desarrollar nuevas normas para actividades fronterizas.</p>

Fuente: Gerstein et al. (2018).

Los mecanismos que se han utilizado en la seguridad cooperativa abogan por disminuir aquellas variables que causen perjuicio a la construcción de confianza. Estas variables, generalmente, son aquellas que agravan la asimetría de información entre pares, pues la incertidumbre sobre las intenciones y las acciones del otro lleva a que uno de los Estados tome decisiones preventivas para evitar posibles perjuicios que afecten su supervivencia o su bienestar. Ello explica situaciones de cierre de fronteras, alta militarización de las fronteras o, incluso, carreras armamentísticas, entre otras situaciones donde el Estado decide invertir recursos en la prevención de las acciones porque no conoce cómo actuará la contraparte. Por tanto, las MCC precisas más utilizadas son: intercambio de información sensible y no sensible entre partes; creación de centros fronterizos conjuntos, o la de líneas directas entre centros fronterizos; ejercicios militares conjuntos entre las FF. MM. de los países, y zonas de distensión o zonas de amortiguación (*buffer zones*), entre otras.

Es importante, sin embargo, anotar que los Estados deben percibir un beneficio mayor de cooperar frente a no cooperar en términos de

seguridad o, de lo contrario, no tomarían las medidas necesarias para establecer MCC que logren una cooperación transfronteriza; incluso, se debe tener en cuenta que estas medidas pueden ser costosas (Gerstein et al., 2018, pp. 12-15), aunque puedan traer algunos beneficios. Más aún, se debe considerar que existen costos y riesgos implícitos en algunos casos que las partes no quieren asumir, como el intercambio de información sensible; por ello, es menester que los Estados consideren que la seguridad no es un juego de suma cero, por lo cual la cooperación puede llevar a un mayor nivel de seguridad, incluso renunciando a ciertos privilegios militares y de seguridad.

No obstante lo anterior, si los países logran superar los inconvenientes previos y establecer MCC precisas para construir confianza entre ellos, la cooperación puede mejorar significativamente la situación de seguridad y la de defensa entre los países (Gerstein et al., 2018; Netzer, 1999; Moodie, 2000); más aún, permite que los Estados puedan mitigar problemas en otras áreas de gobierno, y permite así redirigir recursos hacia el mejoramiento del bienestar al haber atendido las principales preocupaciones de supervivencia.

Construcción compartida de seguridad y defensa: casos de éxito y lecciones aprendidas para alcanzar la estabilidad

Dada la teoría sobre la seguridad cooperativa, se requiere analizar casos prácticos, con el objetivo de encontrar aquellas variables que explican la probabilidad de éxito de la seguridad cooperativa en el mundo. Con una revisión de la literatura transversal, se pudo seleccionar una serie de casos que son representativos del fenómeno de la seguridad cooperativa. Cada uno de ellos demuestra rasgos importantes de las acciones, los mecanismos y los actores precisos que intervienen en la construcción y el manejo de fronteras.

El caso Israel-Egipto: sobre las oportunidades de la guerra

Israel y Egipto han experimentado a lo largo del tiempo una relación bastante conflictiva. Ya en el contexto previo a la guerra árabe-israelí en 1948, tanto Israel como Egipto tenían pretensiones de liderazgo regional en el Medio Oriente. Así mismo, sus capacidades y sus influencias militares y políticas eran lo suficientemente fuertes para pretender extender su área de poder en la región. En últimas, la guerra en 1948 fue un resultado lógico de dichas condiciones.

Sin embargo, la guerra de Yom-Kippur, en 1973, estableció un giro en las relaciones de ambos países. El éxito militar de Israel en la península del Sinaí implicó para Egipto una gran pérdida, pues la zona tiene ricos recursos naturales, como petróleo, manganita y uranio (*Encyclopedia Britannica*, 2020), y una gran importancia estratégica, por el canal de Suez. Dicho acontecimiento hizo que la élite política egipcia considerara renunciar a la posición fija que mantenía contra la creación del Estado de Israel en la zona, para renunciar a las acciones tradicionales de intervención militar y considerar alternativas políticas; por tanto, la situación viró inesperadamente al inicio de las negociaciones secretas de Camp David, en 1978, auspiciadas por Estados Unidos, en cabeza del presidente Jimmy Carter. Más adelante, en 1979, se firmó el Tratado de Paz entre Egipto e Israel, con el cual se pretendía normalizar las relaciones entre ambos países en un contexto belicoso.

En términos de seguridad, tanto en los Acuerdos de Camp David como el tratado de paz fueron revolucionarios en términos de seguridad cooperativa, pues se estableció todo un enmallado militar de cooperación que ha permitido dirimir problemas como los presentados en agosto y septiembre de 2012. En primer lugar, ya los Acuerdos de Camp David aceptaban en el preámbulo un cambio en la concepción de seguridad de ambos países, pues establece que la seguridad se podía establecer con la formación de relaciones de paz y cooperación entre las naciones. Con ello establecían una frontera acordada entre las partes (después ratificada con el tratado de paz de 1979) y una serie de condiciones para retirar las tropas de la región.

En primer lugar, el caso Israel-Egipto demuestra que las partes deben demostrar una clara voluntad de consolidar la paz, incluso renunciando a ciertas capacidades militares; es decir, cabe resaltar que los Acuerdos de Camp David establecieron desde el principio unas limitaciones a la cantidad y la calidad de las FF. MM. presentes en la región. Tanto es así que se estableció un límite en los activos presentes en la frontera, de tal forma que no podía existir una división de infantería o mecanizada de las fuerzas armadas (FF. AA.) egipcias dentro de un área de 50 km del Canal de Suez y del Golfo del Suez. Así mismo, establecía que en un área de 3 km del este del borde internacional solamente habría un conjunto militar que no excediera los cuatro batallones de infantería. Más adelante, el tratado de paz de 1979 ratificó las limitaciones militares en la zona y agregó especificaciones precisas sobre la capacidad militar permitida en las zonas de la frontera (Anexo I, Art. II), y las cuales las partes han cumplido hasta ahora.

Lo anterior implica un giro en las relaciones militares entre dos países que se hallaban en constante enfrentamiento militar, pues implicaba un retiro de las fuerzas de ambas partes, y para demostrar a la contraparte un indicio de confianza hacia el otro y de voluntad de procurar la paz; más aún, implicó la aceptación de una obligación asimétrica por parte de Israel de devolver los territorios conquistados a Egipto sin esperar una recompensa por ello (Moodie, 2000, p. 15); incluso, Israel renunció voluntariamente a utilizar su ya demostrada capacidad y logística militares para no emprender nuevas intervenciones belicosas, con las cuales pudo haber conquistado más territorio egipcio en el proceso. Lo anterior demuestra que deben existir medidas precisas para construir confianza con la contraparte, así se tengan que asumir ciertos costos extra, explícitos e implícitos, por la asimetría del acuerdo.

Surge, sin embargo, una pregunta: ¿por qué un Estado haría tal cosa? La respuesta es simple: el Estado de Israel valoró más los beneficios netos de lograr la paz con el vecino que contener un territorio y asumir los costos de la guerra contra él. Si existiera un enfrentamiento militar, el Estado no solo debe asumir la carga de movilizar sus FF. MM. y emprender una campaña, sino que debe asumir también el desgaste

generalizado propio de defender y mantener su propia frontera; por ello, el alivianamiento del conflicto en la frontera parece una alternativa deseable, pues las cargas disminuyen y los beneficios netos del Estado son mayores.

En segundo lugar, el caso demuestra que en ocasiones es importante involucrar a terceros “imparciales” en la consolidación de procesos de seguridad cooperativos; es decir, tanto en los Acuerdos de Camp David como en el tratado de paz se solicitó y se legitimó la presencia de la ONU como veedor de lo acordado, incluso acordando que en algunas zonas solo podrá haber presencia de activos de la ONU con armas ligeras (tratado de paz: Anex. I, Art. II). Incluso, se estableció entre las partes en el tratado de paz que solo pueden ser retirados estos activos por medio del voto afirmativo de los cinco miembros del Consejo Permanente de Seguridad de la ONU (Anex. I, Art. IV); además, se agregó que deben existir mecanismos de verificación precisos que ayuden a crear, compilar y compartir información sobre el cumplimiento de los acuerdos, involucrando a delegados de ambas partes (Anex. I, Art. VI).

Dado lo anterior, el involucramiento de terceros tiene importantes beneficios extra para el proceso de consolidación de paz entre partes.

En primer lugar, un tercero otorga una sensación de imparcialidad en el cumplimiento de los acuerdos, por lo cual ayuda a que los Estados involucrados confíen más en el éxito del proceso. En segundo lugar, cuando el tercero otorga información a las partes, legitima también la información generada e intercambiada entre las partes, pues existe una fuente externa que valida dicha información. En tercer lugar, permite que en casos de tensión exista un árbitro o un juez que limite las provocaciones entre partes y garantice que se lleven a cabo un diálogo y una eventual negociación para distensionar la situación. Por último, demuestra una voluntad entre las partes para renunciar a sus capacidades militares y de control sobre una zona para cederla parcialmente a un tercero, con el objetivo de lograr una situación de paz con el otro.

De igual forma, el caso de Israel y Egipto ha demostrado que el intercambio de información es menester para la construcción de confianza y retención de conflictos. Por ejemplo, casos como el del ataque

en la frontera de los hombres disfrazados como beduinos y el posterior ataque al equipo que cuidaba la construcción del muro fronterizo probablemente habrían acabado en mayores escaladas si no existiera una comunicación directa entre los comandantes del territorio. Incluso, se entiende que los centros fronterizos son vistos como el punto focal de cooperación de seguridad entre los países (Netzer, 1999, p. 18), pues permiten un mayor intercambio de la información, una mejor comunicación y un adecuado sistema de respuesta. Sin la construcción de estas vías de comunicación, la incertidumbre puede llevar a respuestas más fuertes, pues no existe una claridad sobre las intenciones o las acciones de la contraparte.

Al final, se fortalece la confianza cuando un país conoce que lo que el otro Estado está haciendo no es una amenaza (Moodie, 2000, p. 18); sin embargo, este proceso solo se puede dar cuando la información es intercambiada entre los Estados, y donde la transparencia juega un papel esencial (Moodie, 2000).

Israel-Jordania: sobre la decisión costo-beneficio de la paz

La historia entre el Estado de Israel y el Reino Hachemita de Jordania ha sido similar a la historia entre Israel y Egipto. La guerra árabe-israelí trajo profunda tensión en la zona, pero fue el apoyo de Jordania a Egipto en la guerra de los Seis Días, en 1967, lo que empeoró las malas relaciones entre ellos. Incluso hubo participación en la guerra de Yom-Kippur, de Jordania contra Israel.

Solo hasta 1994 ambas partes firmaron un tratado de paz, motivadas por algunas conclusiones en las negociaciones de Camp David; no obstante, en medio de las negociaciones hubo agrias discusiones respecto a disposiciones sobre el agua. Así mismo, aún existía una desconfianza general en la zona; por ello, los acuerdos y los mecanismos específicos se basaron en tecnologías de intercambio de información y cooperación entre cuarteles (Netzer, 1999) para mermar la desconfianza mutua.

En primer lugar, el tratado de paz, en sus principios generales, reconoce que deben existir relaciones de cooperación entre las partes para

asegurar la seguridad. Más allá, se hace una aseveración sobre la construcción de confianza mutua como elemento esencial, por lo cual se debe procurar un marco regional de búsqueda de la paz (Art. IV). Esto, en sí mismo, es un reconocimiento del enfoque de seguridad cooperativa, tal como se vio en el tratado de paz entre Egipto e Israel.

Específicamente, los mecanismos tomados, principalmente por Jordania, fueron: la implementación de sistemas de vallas de protección en la frontera, unidades móviles en la frontera y el establecimiento de un centro de inteligencia conjunto (Gerstein et al., 2018, p. 12-13); además, se establecieron programas de educación, y ejercicios individuales y entrenamiento para el profesional fronterizo. Con dichas medidas se pretende tener una capacidad de movilización y reacción suficiente en caso de un incidente fronterizo.

No obstante lo planteado, es pertinente resaltar que en este caso la implementación de tecnología y otras medidas implica un alto costo para el Estado —especialmente, para Jordania— (Gerstein et al., 2018, p. 12), no solo en términos de adquisición de capital para la seguridad, sino también, en la suma de sus costos de manutención; empero, se observa también que la inversión en el mejoramiento, la especialización, la manutención y la capacidad de defensa tiene altos beneficios para el Estado (Gerstein et al., 2018, p. 12), pues permite beneficios monetizables y no monetizables por el aumento en la defensa fronteriza: ayuda a reducir costos derivados de problemas transnacionales como el contrabando, el terrorismo, el tráfico ilegal de drogas y la criminalidad, entre otros; más aún, aunque han existido múltiples incidentes de seguridad en la frontera, la cooperación entre comandantes ha fortalecido las comunicaciones y ha evitado el uso de la violencia, en vez de incrementar las tensiones (Netzer, 1999, p. 8).

En ese orden de ideas, se entiende que el aumento de la defensa de seguridad puede implicar altos costos monetarios, pero los beneficios totales son netamente positivos para el Estado; sin embargo, ello tiene implícito el supuesto de que el Estado y sus élites políticas comprenden plenamente los beneficios explícitos e implícitos del aumento y la especialización de la seguridad fronteriza, y procuran, entonces, un análisis

adecuado de la decisión costo-beneficio. Más aún, el aumento del *stock* de seguridad debe ser tan especializado que permita identificar y prever las amenazas a la seguridad sin afectar significativamente el flujo de personas y bienes (Gerstein, et al., 2018), pues si se afecta este flujo por la excesiva securitización de la frontera (como ocurría con el enfoque individualista), el flujo de bienes y personas se detendría y se afectaría el rendimiento económico de la zona y la nación.

En segundo lugar, el caso de Israel y Jordania también demuestra la importancia de la participación de terceros. En Jordania, el involucramiento de consultores extranjeros (incluyendo estadounidenses) juega un papel crítico en el desarrollo de la seguridad fronteriza (Gerstein et al., 2018, p. 12). En Israel es clara también esta influencia, donde el intercambio de información y aprendizajes con Estados Unidos ha sido evidente por años.

Así pues, la influencia de ciertos actores extranjeros puede ayudar en dos principales áreas. Primero, en la optimización de los recursos de seguridad, de tal forma que las experiencias internacionales ayudan a evitar el ensayo y error para asignar los recursos de la mejor manera. Segundo, la intervención de agentes extranjeros implica un análisis de terceros imparciales, cuyos incentivos se encuentran menos viciados por elementos identitarios locales y que están menos dados al conflicto por razones ajenas a las estrictamente necesarias. Como resultado, se obtiene un menor nivel de escalamiento del conflicto en la zona.

El caso Argentina-Brasil: sobre la limitación de la fuerza y el contexto pacífico

Durante el siglo XX, Argentina y Brasil tuvieron una concepción individualista de seguridad, donde los gobiernos autoritarios y militares de las dictaduras tenían que procurar su propia supervivencia con una defensa aguda de las fronteras; incluso, ocurrieron varios incidentes por el control de los recursos hídricos a través del Paraná.

El viro de la política argentina y brasileña hacia la democracia también implicó, sin embargo, un giro en la política exterior. Tras la demo-

cratización, los países firmaron el Tratado de Iguazú, en 1985, por el cual se comprometían a una integración bilateral, y posteriormente se integraron bajo Mercosur. Este enfoque liberal económico de integración es el común en la literatura, pero el caso de Argentina-Brasil demuestra que existe un importante desarrollo a través de los acuerdos militares para la construcción de un área fronteriza segura y cooperativa.

En primer lugar, ambos países ratificaron el Compromiso de Mendoza, en 1991, por medio de lo cual expresaron el compromiso de eliminar completamente las armas biológicas y químicas en la región, y cuya participación fue acompañada por Chile. Más adelante, se unieron Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay. Posteriormente, se ratificó el Tratado de Tlatelolco, en 1994, en el cual se establecía una zona libre de energía nuclear en la región, y se limitaba de manera paralela el desarrollo de armas nucleares. Así mismo, la Organización de Estados Americanos (OEA) funcionó como organismo multilateral para la construcción de seguridad y confianza en la región, y con el cual ratificaron, en la Declaración de Santiago, la voluntad de implementar MCC entre ellos; por tanto, se encuentra en este caso que los esfuerzos militares entre ambos países fueron tan importantes como los acuerdos políticos y económicos.

Más aún, nuevamente se encuentra que ambos países tenían, necesariamente, que demostrar una voluntad de cooperación y de construcción de paz, a pesar del comportamiento belicoso que demostraron en el pasado; es decir, aunque entre Brasil y Argentina no existieron escaladas militares de gran calibre, la lucha por el liderazgo regional implicó fuertes tensiones entre ambos países. No es algo sin importancia el hecho de que a lo largo del periodo 1891-1923 Argentina y Brasil presentaran una carrera armamentística naval, hasta el punto de que en 1908 se sentía que la guerra era inminente (Garay, 2012, pp. 50-51); por tanto, la decisión de limitar su propio desarrollo armamentístico extendía una sensación de voluntad y cooperación entre las partes, y permitió un contexto más pacífico para el desarrollo de nuevas medidas de construcción de seguridad cooperativa.

Dado este nuevo contexto, Argentina y Brasil decidieron construir una cooperación mediante ejercicios militares conjuntos a lo largo del

tiempo. Para nombrar algunos, Brasil y Argentina han desarrollado ejercicios conjuntos como:

- **Ejercicios militares Cruz del Sur '97:** Ejercicios militares entre Argentina y Brasil en octubre de 1997, con participación especial de Uruguay (*La Nación*, 1997).
- **Plata I:** Entrenamientos entre las fuerzas aéreas de ambas partes. Se realizó en la ciudad brasileña de Santa María, en junio de 2001 (*El Territorio*, 2004).
- **Plata II:** Entrenamientos militares entre las fuerzas aéreas de Brasil y Argentina para la intercepción de vuelos ilegales en la zona de frontera, y realizado en mayo de 2004 (*El Territorio*, 2004).
- Así mismo, ambos participaron en ejercicios regionales militares, tales como:
- **UNITAS:** Ejercicios organizados anualmente por Estados Unidos, y donde participan varios Estados latinoamericanos; entre ellos, Argentina y Brasil.
- **Panamax:** Ejercicios organizados anualmente enfocados en la defensa del Canal de Panamá (Comando Sur de Estados Unidos, 2018).
- **Crusex Flight:** Ofrecido desde 2002, es organizado por las FF. AA. de Brasil. Es el más grande entrenamiento conjunto multinacional que organiza las FF. AA. brasileñas (Fuerza Aérea Brasileña, 2018).

Dichos ejercicios demuestran una lógica de cooperación más íntima entre los Estados de Brasil y de Argentina, a tal punto que existen actividades conjuntas para el fortalecimiento de las capacidades militares en general, y no solo las de la frontera; no obstante, si bien los ejercicios empezaron como un método para distorsionar las relaciones entre ellos, las preocupaciones por la seguridad se volcaron a problemas comunes: el tráfico de drogas ilegales y el contrabando, entre otros. Como bien demuestran los ejercicios de Plata I y II, los esfuerzos se vuelcan a problemas transnacionales que se anidan en las fronteras, por lo cual la

solución más plausible es crear un sistema de seguridad común, en el que se pretenda fortalecer las capacidades militares generales para enfocarlas en la frontera. Esto solo se puede hacer cuando ya existe una confianza construida entre ambas partes, y estas comprenden que la amenaza no se encuentra propiamente en el otro, sino en otros factores.

Por último, se observa que la frontera es de por sí porosa, pues existen limitaciones geográficas para la pertinente vigilancia del límite entre los países, al ser un área selvática. Esto implica que se requiera un trabajo conjunto entre los países, pues las capacidades individuales son limitadas; más aún, el trabajo conjunto debe focalizarse en mecanismos aéreos de vigilancia, como se ve en los ejercicios que realizan, pues las condiciones selváticas dificultan el uso de otro tipo de tecnología; sin embargo, se concluye que las limitaciones geográficas tienden a condicionar las tecnologías y las estrategias tomadas para la seguridad cooperativa (Netzer, 1999), tal como se demuestra en el caso argentino-brasileño.

Países bálticos: la seguridad cooperativa a través de las organizaciones supranacionales

Los países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) han estado históricamente bajo el mando directo o indirecto de otros países, como el Imperio sueco, el Imperio ruso, la Alemania Nazi y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). La relativa autonomía de la que gozan surgió a partir de la caída de las URSS y el fin de la Guerra Fría; más aún, la zona se caracteriza por haber experimentado un periodo largo de relativa paz (Mölder, 2006).

Resulta curioso, no obstante, que en la zona del mar Báltico exista una gran diversidad de culturas de seguridad, representadas en diferentes complejos de seguridad (Mölder, 2006). Solo por nombrar algunas categorías generales, en la zona se encuentran las culturas nórdica, alemana, polaca y rusa, además de la propia de los países bálticos, que se encuentran en medio de todos; incluso, es plausible considerar que los países bálticos no solo tienen diferencias en cuanto a la concepción de seguridad que tiene cada uno de ellos, sino que también, por el

hecho de que sus intereses estatales difieren entre ellos. Por tanto, el periodo de relativa paz que han vivido resulta un dato atípico.

El análisis del caso de los países bálticos resalta, empero, dos elementos clave para el éxito de la seguridad cooperativa transfronteriza: en primer lugar, la cooperación en defensa se facilita con aquellos países que comparten valores comunes (Mölder, 2006) o, al menos, compatibles; es decir, generalmente los países que comparten una construcción identitaria, económica, social y política común tienden a coincidir en los intereses y los objetivos del Estado. Ello se relaciona con la interdependencia explicada por Keohane y Nye (1977, en Mölder, 2006, p. 11), en la cual existe una interdependencia descrita por múltiples canales que conectan las sociedades, con ausencia de jerarquías y de intervenciones militares. Así, una mayor interdependencia entre Estados permite más fácilmente una construcción de objetivo común que permita un proyecto de seguridad regional. Al final, las fronteras entre esos Estados hermanos tienden a ser porosas, pues no se necesita mayor tecnología militar para protegerlas.

No obstante lo anterior, y para interés de este análisis, conviene analizar el segundo elemento: el proyecto de seguridad común se puede convertir en una organización transnacional que se encarga de proteger las fronteras hacia afuera de los Estados hermanos. Los países bálticos han pertenecido durante la mayor parte del tiempo a diferentes organizaciones que han garantizado la paz en sus fronteras. Anteriormente, dichos países hacían parte de las URSS, que ya la organización política en sí misma permitía una estabilidad hacia dentro, pero, adicionalmente, hacían parte del Pacto de Varsovia, el cual funcionaba como garante interno y red de apoyo para la protección transfronteriza. Así, la frontera de estos países se transmutaba y se convertía en la frontera de una organización supranacional, la cual incluía esfuerzos militares de otros Estados; empero, el enfoque seguía siendo individualista, un enfoque donde existía un interés en procurar la supervivencia interna y despreciar la cooperación externa.

Actualmente, los países bálticos hacen parte tanto de la UE como de la OTAN, lo cual implica un vuelco en el enfoque de la seguridad.

Ahora, los países bálticos comparten una visión política conjunta con otros países a través de la UE y la OTAN, pero, más allá, tienen una visión militar y de defensa compartida con otros países que conforman la OTAN. Así, los países no tienen incentivos para desviarse del *status quo* fronterizo y de seguridad interno, pues sería ir en contra de un bloque de países coordinados; por tanto, la pertenencia a un organismo supranacional genera estabilidad en las fronteras dentro de la organización y estabiliza aquellas que son externas a esta, pues el compromiso de defensa recíproco hace que la suma de las capacidades de los Estados desincentive un ataque externo.

Si, por el contrario, se incluyera un país con una afiliación institucional con una visión diferente (dígase Rusia), podría ser esto una precondition para un dilema de seguridad (Mölder, 2006, p. 25); más aún, podría desestabilizar las fronteras ya establecidas, pues los Estados vuelven al enfoque individualista donde cada cual vela por su propia supervivencia.

Por lo anterior, en el caso báltico la OTAN, como organismo supranacional, permite la *intracooperación* en seguridad, lo cual vuelve porosas las fronteras internas, porque transmuta a una frontera común; por ello, el efecto de este organismo sobre la cooperación transfronteriza se vuelve importante, pues transfiere la importancia de la militarización interna de “nosotros” hacia la definición y la separación de “ellos”. Así, esta situación de cooperación se vuelve una exacerbación del caso argentino-brasileño, donde existe una porosidad de las fronteras, pero se mantiene todavía un pequeño margen individualista.

El caso sino-indio: sobre las asimetrías de información y de poder

La República Popular de China y la República de India han tenido varios enfrentamientos a lo largo de la historia, motivados, principalmente, por sus pretensiones de liderazgo regional. Ya desde los siglos XVIII y XIX hubo enfrentamientos en la guerra sino-sij en las zonas del Tíbet, pero los enfrentamientos fronterizos más fuertes se dieron en 1962, por la disputa de la zona de Aksai Chin. En aquella época, la cons-

trucción de un camino desde Xinjian hasta la zona occidental del Tíbet generó tensiones que terminaron en una corta guerra entre China e India, lo cual forzó a las fuerzas militares indias a ceder 48 km de los planos del Assam. Posteriormente hubo un cese al fuego unilateral, en 1992, donde se demarcó la denominada Línea de Control Actual (LCA), en la cual se separaron las zonas controladas por China e India. Más adelante, en 1996, se firmó un acuerdo entre las partes.

Del acuerdo, es importante destacar que ambas partes reafirmaron su intención de llevar una cooperación en defensa (Art. I), propuesta bajo fuertes mecanismos de diálogos entre las FF. MM. de ambas partes y un constante flujo de intercambio de información transparente; por tanto, se entiende que el diálogo y las MCC fueron los primeros pasos en la arena militar de ambos países (Moodie, 2000, p. 17). Específicamente, cabe resaltar algunos de los mecanismos que se tomaron:

- Un alto nivel de intercambio de información militar, como ejercicios militares, aeronaves y minas (Art. II).
- Reuniones periódicas entre los representantes de los ministerios de Defensa, personal fronterizo y otros oficiales relevantes en las FF. AA. (Art. III).
- Creación de una línea directa (*hotline*) entre los centros fronterizos (Art. IV).
- La autolimitación de acción y el no uso de amenazas ni de fuerzas en caso de posible conflicto (Art. VIII).
- Intercambio de personal militar (Moodie, 2000, p. 17).

Estas medidas demuestran la importancia que tiene el intercambio de información entre los actores involucrados, de forma tal que incluso existe un compromiso a intercambiar información sensible para cada país. Como ya se había demostrado, estas acciones son precisas para la construcción de confianza, pues limitan la asimetría de información y eliminan la incertidumbre entre las partes.

Cuando se limita la mencionada asimetría, se producen beneficios importantes. El primero de ellos es que los movimientos militares de la

contraparte no se toman como una amenaza para el Estado. Anteriormente, cualquier movimiento militar podía significar una amenaza para un Estado en tensión —tanto más, si estos se hacían en la frontera—; no obstante, el nuevo enfoque de seguridad entiende que el desarrollo de la capacidad militar no es un juego de suma cero, sino que, por el contrario, puede apoyar los movimientos militares y de defensa del propio país. En ese orden de ideas, cuando se comparte la información militar propia del Estado se empieza a comprender cuáles son las intenciones de este, por lo cual la élite política puede deducir si existe o no una intención de atacar al Estado; por tanto, cuando existe buena voluntad por el desarrollo de la paz conjunta, el Estado empieza a entender que el otro Estado no es una amenaza, y se construye confianza (Moodie, 2000), por lo cual no responde a sus movimientos militares y, por el contrario, tiene incentivos para desarrollarlos de manera conjunta.

Justamente por lo anterior, ha habido malentendidos y errores en la frontera que no han causado mayores escalamientos militares desde cuando se implementaron estas medidas. Para nombrar algunos casos, en abril de 2013 tropas chinas establecieron unos campos en Daulat Bed Oldi, a 10 km de la LCA. De acuerdo con los medios indios, la incursión incluyó helicópteros de las FF. AA. chinas que entraron en espacio aéreo indio (*Times of India*, 2013), pero el gobierno chino negó cualquier traspaso. La situación se calmó con la retirada de los soldados de ambas partes de la frontera; así mismo, en septiembre de 2014, India y China tuvieron un enfrentamiento en la LCA por la construcción de un canal en el borde, y en el cual la población fronteriza china protestó y fue apoyada por las tropas de su país. La tensión terminó tres semanas después, con el acuerdo de ambas partes de retirar las tropas (*New York Times*, 2014). En septiembre de 2015 ocurrió una incursión similar en la región del norte de Ladakh (*India Times*, 2018).

Por último, cabe resaltar que existe una particularidad en el caso sino-indio: hay una diferencia importante entre los regímenes políticos de ambos países. Por una parte, India se presenta como una democracia federal parlamentaria, con sufragio universal y separación de poderes, alineada con una visión liberal del Estado. Por su parte, China es un

sistema comunista de un solo partido, donde el voto solo es para elegir a los miembros de las Asambleas Populares Locales, alineadas con una visión socialista del Estado.

Lo anterior suena contradictorio con el caso báltico, pues parece como si no existiese una serie de valores compartidos; incluso, parecería extraño para algunos autores que defienden que esta serie de valores comunes entre los Estados es fundamental para la formación de una seguridad cooperativa estable, y entre los cuales se asegura que el principal valor es la democracia liberal, o que, al menos, el Estado *autoritario* genere dicha cooperación bajo un poder hegemónico (Mölder, 2006, p. 10); no obstante, el caso sino-indio encuentra una excepción a dicha visión: si bien China tiene altas capacidades económicas, militares y demográficas, India no se encuentra en una asimetría suficiente para considerar una relación de poder hegemónica.

Por el contrario, el caso sino-indio encuentra que existe también una posibilidad de cooperación en defensa si existen dos condiciones importantes. La primera de ellas es que exista un enfoque de seguridad comprensivo y que tienda a la cooperación, y en el cual se prioricen otras amenazas más complejas que el simple enfrentamiento interestatal; es decir, al menos hay una compatibilidad en los valores de seguridad y en los objetivos de construcción de frontera.

La segunda condición consiste en que haya tal simetría de poder entre los Estados que permita que haya suficientes incentivos para que los Estados involucrados no se vean seducidos a atacarse; es decir, cuando dos países tienen una capacidad militar similar, ambos países considerarán improbable poder conquistar al otro. Y por el contrario, cuando ambos tienen capacidades militares importantes, el costo de un enfrentamiento militar es alto, pues el escalamiento militar implica altas pérdidas en recursos físicos y humanos; por tanto, ambos Estados se ven desincentivados a enfrentarse mutuamente o a provocar a la contraparte, y ven mayores beneficios en el tiempo a la hora de cooperar.

Este análisis puede apreciarse en el caso sino-indio. Según el Global Firepower Index (2020), China ocupa el tercer lugar en el mundo

en cuanto a poderío militar, con 2 183 000 efectivos activos y posesión de armas nucleares; además, tiene, según la CIA, un gasto militar de alrededor del 1,87 % de su propio producto interno bruto (PIB) (CIA, 2018). Por su parte, India ocupa el cuarto lugar en poderío militar, con 1 444 000 efectivos activos (GFP, 2020) y posesión de armas nucleares; además, dirige el 2,04 % de su PIB a gasto militar (CIA, 2018).

Dados los datos, ambos países no presentan una diferencia considerable en cuanto a sus capacidades militares: por el contrario, tienden a ser muy similares; más aún, la posesión de armas nucleares plantea un dilema que radica en la mutua destrucción asegurada, por lo cual una intervención militar puede acarrear perjuicios nefastos. En ese orden de ideas, los actores involucrados consideran que el beneficio de la cooperación es mucho mayor que el del enfrentamiento, lo cual permite una mayor probabilidad de éxito en la cooperación (a pesar de las diferencias ideológicas).

Este análisis se cumple, en la mayoría de casos, donde los países que quieran establecer medidas de seguridad cooperativa deben percibir que no pueden “conquistar” al otro país con sus capacidades ni sus recursos actuales. De lo contrario, existe un alto incentivo para hacerlo, como ocurrió con la anexión de Crimea por parte de los rusos. Por el contrario, de nuevo, las asimetrías de poder deben ser casi nulas para que el Estado se vea incentivado a buscar nuevas formas de relacionamiento que se aparten de las concepciones tradicionales.

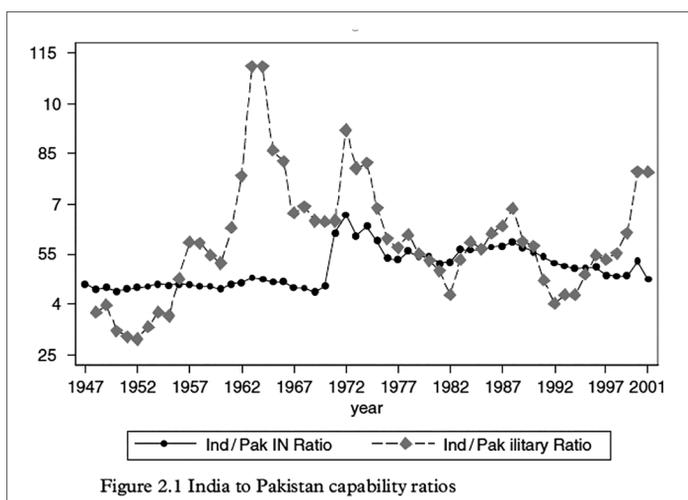
El caso indio-pakistaní: sobre los peligros y la resiliencia de las medidas de construcción de confianza

Durante décadas, el conflicto entre la República de India y la República Islámica de Pakistán ha sido constante a lo largo del tiempo: Pakistán intentó utilizar la guerra convencional para ocupar Cachemira durante los periodos 1947-1949, 1965, 1971 y 1999. Todas esas intentonas se saldaron con resultados fatales, dado que los paquistaníes fueron ampliamente superados por las capacidades de India (Pradeep, 2019, p. 4); por ello, Pakistán se movió a la guerra subconvencional apoyando

grupos militantes fronterizos que realizan actividades terroristas (Paul, 2005; Pradeep, 2019).

En el contexto histórico, Pakistán siempre ha intentado cambiar el *statu quo*, mientras que India se encuentra relativamente de acuerdo con el estado actual de la línea fronteriza (Pradeep, 2019); no obstante, si bien la capacidad militar pakistaní es buena, la capacidad militar India la supera con creces. Por un lado, según el Ranking Global, que mide el poderío militar (GFP, 2020), Pakistán se ubica en el puesto 15 en el mundo entero, con un personal militar activo de 654 000 personas, que lo posicionan como el sexto país con más activos en el mundo. Por el otro, India se encuentra ubicada en el cuarto puesto de poderío militar en el mundo entero, con un personal activo de 1 444 000 miembros (GFP, 2020), según lo cual es el segundo país con mayor cantidad de combatientes activos en el mundo; por tanto, Pakistán se posiciona asimétricamente en términos de poder frente a India.

Figura 2. Ratio de capacidad entre India y Pakistán.



Fuente: Diehl et al. (2005).

Cabe escudriñar, empero, en las razones por las cuales India no ha atacado a Pakistán, dado su poderío militar. En primer lugar, India tiene

una pretensión de liderazgo regional y mundial, por lo que un ataque hacia otro país le sale costoso, en términos de influencia política. En segundo lugar, China se posiciona como un policía en la vecindad surasiática, y ha demostrado ser un aliado de Pakistán (Pradeep, 2019); por tanto, un ataque a Pakistán podría implicar un conflicto con China, e implicar grandes costos de enfrentamiento. China, incluso, ha demostrado en ocasiones que apoya militarmente a Pakistán, y aumenta así la tensión en la zona. En tercer lugar, la sola intervención implica movimiento y un alto gasto de recursos, los cuales no se compensan con los beneficios percibidos.

Así, aunque Pakistán tenga conocimientos sobre esta imposibilidad de ataque, como actor racional intenta equilibrar las cargas asimétricas por medio de un conflicto no convencional financiando células terroristas. Más allá, Pakistán durante mucho tiempo ha visto a India como una amenaza para su propia supervivencia (Pradeep, 2019, p. 10).

A partir de lo anterior, es plausible considerar que la relación entre Pakistán e India se halla en tal nivel de detrimento que es terreno infértil para las MCC; no obstante, la importancia del caso indio-pakistaní surge a partir del éxito de algunas MCC en medio de una tensión tan fuerte.

Al comienzo, las soluciones consistieron, principalmente, en la intervención de la comisión permanente de la ONU, tomada hasta 1972, y el renombramiento de la Línea de Control, que es manejada por fuerzas regulares de ambas partes (Paul, 2005, p. 8). Posteriormente, en 2004, sucesos violentos escalados entre los países llevaron a que se acordara un cese al fuego y se iniciaran diálogos para disminuir la cantidad de efectivos en la frontera. Bajo presión, organizaciones militares de Cachemira extendieron una oferta de diálogos y negociaciones en Nueva Delhi, las cuales fueron aceptadas.

Posteriormente, bajo un contexto tenso, pero propicio a la construcción de confianza, empezaron a implementarse MCC entre ambas naciones. Específicamente, se relajaron las restricciones de visa, y hubo nuevos servicios de transporte en la zona, así como cooperación económica, disminución de los grupos militares en la zona e, incluso, juegos de críquet. Aunque el ambiente seguía tenso y las asimetrías se mantuvieron, la voluntad de ambos países permitía un terreno fértil para la

construcción de confianza; sin embargo, en 2005, un grupo de militantes insurgentes se infiltró en Cachemira desde Pakistán, y tuvo un enfrentamiento con las FF. MM. indias. La confianza nuevamente fue minada, pero las experiencias se mantuvieron, de forma tal que nuevos intentos de diálogos se han mantenido a lo largo de los años.

Considerando lo anterior, cabe resaltar cómo el caso indio-pakistaní es, evidentemente, un caso de éxito parcial, pues demuestra que cualquier terreno es fértil cuando existe voluntad para la construcción de confianza mutua; incluso, con asimetrías de poder. Se observan, no obstante, al menos tres variables que afectan la probabilidad de éxito de la seguridad cooperativa:

- La injerencia de actores externos con intereses disímiles de los establecidos por el Estado en la construcción de frontera, pues pueden realizar acciones significativas que minen la confianza y dificulten la seguridad cooperativa. Esto aplica tanto a los grupos terroristas de Cachemira, que tienen injerencia directa, como a China, cuya injerencia indirecta aumenta la tensión.
- Las asimetrías de poder implican un riesgo latente, pues, con toda facilidad, una de las partes puede tomar ventajas de la situación o responder preventivamente para evitar un ataque. En todo caso, el contexto de seguridad es poco favorable para la cooperación, y se mantiene un enfoque individualista.
- La ausencia de valores compartidos ante una asimetría de poder implica un agravamiento de relaciones conflictivas entre Estados.

El caso de la Unión Africana

África ha tenido una historia desafortunada: el continente ha experimentado profundos problemas de pobreza y subdesarrollo, además de fuertes y comunes enfrentamientos intra e interestatales (Vega Fernández, 2011); además, África aún tiene como principal desafío la lucha contra la corrupción en la región (ONU, 2020), lo que, a su vez, tiene impactos directos sobre las profundas diferencias económicas entre los países, la capacidad de gobernabilidad del Estado y la seguridad en general.

Por ello, es común encontrar que existe una porosidad de los límites fronterizos, la cual permite la expansión de problemas transfronterizos como el contrabando, la piratería y el crimen organizado, entre otros.

Es importante anotar que si los bordes son porosos y no cumplen con la función de separación, control y protección, pueden surgir grandes peligros bajo el crimen transnacional organizado, la operación de grupos armados violentos, el movimiento ilegal y peligroso de bienes, o enfermedades (Unión Africana, 2017, p. 22); más aún, se observa cómo el colapso de la autoridad de los gobiernos lleva a una erupción de la violencia que puede ser intra o internacional (Moodie, 2000, p. 11). Específicamente, la insuficiencia de la autoridad del Estado en las fronteras trae consigo importantes perjuicios. Primero, la falta de autoridad causa que el Estado tenga poca o ninguna libertad de acción para buscar cooperación con sus vecinos. Segundo, permite que ciertos grupos, como el crimen organizado y el terrorismo, puedan erosionar las fronteras, y aumentar así la porosidad y la sensibilidad a las amenazas transfronterizas. Por último, causa un rompimiento de las promesas que puede hacer el Estado en lo referente al control de los bordes, lo que causa un resquebrajamiento de la confianza en la población y sus vecinos.

Dado lo anterior, se debe prestar atención a la seguridad fronteriza para proteger la seguridad interna y externa, pues el libre movimiento de actores no alineados con los intereses estatales puede ser perjudicial, como se demostró en el caso indio-pakistaní; además, cuando hay un bajo control fronterizo y una alta asimetría de información, cabe la alta probabilidad de que una provocación mínima (sea del Estado o de un tercero) pueda generar una escalada militar significativa, pues existe un conocimiento nulo de las intenciones de los países, y se las puede interpretar como amenazas. Por tanto, los bordes, como límite de la soberanía entre naciones, se vuelven espacios de tensión por los intereses divergentes que pueden existir entre Estados vecinos o comunidades fronterizas (Unión Africana, 2017, p. 20).

En este contexto, se conformó la Unión Africana: un organismo continental que consiste en 55 Estados miembro, y la cual tiene como objetivo promover la unión y la solidaridad entre los Estados africanos,

coordinar e intensificar la cooperación para el desarrollo, y salvaguardar la soberanía y la integridad territorial de los miembros, entre otros objetivos (Unión Africana, 2020). Ya en los borradores sobre la estrategia de gobernanza fronteriza (2017), la Unión Africana aceptaba que debe trabajar en torno a cinco pilares:

- Desarrollo de capacidades de gobernanza fronteriza.
- Prevención y resolución de conflicto, seguridad fronteriza y amenazas transnacionales.
- Movilidad, migración y facilidad para el comercio.
- Manejo cooperativo fronterizo.
- Desarrollo de las áreas de frontera e involucramiento de la comunidad.

La adopción del enfoque de seguridad cooperativa de la Unión Africana demuestra que la entidad comprendió cómo los Estados por sí solos no tienen la capacidad para controlar sus propias fronteras, por el cual necesita una coordinación. Las acciones precisas que ha tomado la Unión Africana han sido el uso de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad, del Programa de Unión Fronteriza Africano, y los principios y los mecanismos de cooperación de la Convención de Cooperación Transfronteriza. Con ello, se han comprometido a establecer mecanismos precisos para la prevención de conflicto y advertencias tempranas, la creación de mecanismos de respuesta rápida y el establecimiento y la implementación de medidas específicas para luchar contra las amenazas transfronterizas (crimen organizado y contrabando, entre otros).

En ese orden de ideas, la Unión Africana funge en el caso africano como planificador central de la creación, la consolidación y el mantenimiento de la seguridad cooperativa. Dada la incapacidad individual de los Estados, el trabajo conjunto ayuda a que los miembros puedan fortalecer su seguridad interna y externa mediante el cuidado de la seguridad fronteriza; en últimas, busca mitigar los efectos generados por los fenómenos transfronterizos causados por la porosidad de los bordes.

En la práctica, la Unión Africana también se ha visto en la obligación de intervenir militarmente, como en los casos de Darfur, Somalia

y Comoras. Las experiencias han sido mixtas: desde experiencias exitosas en la recuperación de Anjouan ante el autodeclarado presidente Mohamed Bacar, en 2007, hasta las fallas estratégicas experimentadas por la Unión Africana en las negociaciones de independencia y reconciliación de Sudán del Sur.

A pesar de lo anterior, la Unión Africana sigue teniendo efectos positivos sobre la coordinación de esfuerzos para la lucha de problemas transfronterizos, dada la incapacidad estatal individual para luchar contra ellos. Nuevamente, la Unión Africana ha demostrado que la injerencia de actores externos puede ser beneficiosa, siempre y cuando sus objetivos estén encaminados a la construcción de seguridad cooperativa y el bienestar de los Estados intervenidos.

Por último, solo cabe hacer hincapié en la diferencia entre el caso africano y el caso del báltico, entre los cuales existe una discrepancia frente al beneficio de las fronteras porosas: ¿por qué en un caso es beneficioso permitir la porosidad de las fronteras, y en otro conviene fortalecerlas? El análisis evidente reside en las características particulares de los Estados en comento. Por un lado, los países bálticos cuentan con arreglos institucionales, económicos, sociales y políticos que les permiten confiar en que el Estado y la sociedad enfrentan colectiva e individualmente los problemas transfronterizos; es decir, las condiciones de esos países son suficientes para minimizar las amenazas transfronterizas y la capacidad estatal individual es suficiente para tratar aquellas amenazas que aún siguen existiendo. La cooperación surge en el hecho de que están mejor cooperando, así pudieran sobrevivir por sí solos.

Por el otro lado, los países africanos no tienen los arreglos institucionales, ni económicos, ni sociales ni políticos para minimizar las amenazas transfronterizas. Por el contrario, la incapacidad estatal ha profundizado los problemas propios de cada país, y aumentado así el contagio de amenazas entre regiones. Al final, los Estados por sí solos no podrían atender sus propios problemas, por lo cual requieren un planificador central.

El caso peruano-brasileño: iniciativas muertas, fronteras vivas

En el siglo XX, el general brasileño Backheuser introdujo el término *fronteras vivas* para describir cómo una nación fuerte puede expandir su frontera a partir del territorio de un vecino débil; no obstante, el contexto de seguridad de la época, marcado por tensiones con Argentina y Chile, entre otros, provocó que existiera un miedo a una invasión de territorios brasileños. Así, Brasil se dejó incentivar a considerar la revitalización de los bordes para prevenir la expansión extranjera (Salisbury et al., 2010, p. 20); por ello, consideraron necesario ocupar e integrar a la Amazonía bajo tres proyectos de *fronteras vivas* entre los decenios de 1970 y 1980: la Operación Amazonía, el Plan de Integración Nacional y la Polamazônia. El objetivo de largo plazo era ocupar y desarrollar el territorio brasileño en las fronteras con la creación de asentamientos militares y civiles en la frontera.

Figura 3. Establecimiento de asentamientos en la frontera Brasil-Perú.



Figure 2. The 35 military border settlement bases along the international boundaries of the Brazilian and Peruvian Amazon.

Fuente: Salisbury et al. (2010).

Bajo esta lógica, los países amazónicos se sintieron amenazados por la acción de Brasil y comenzaron a utilizar el mismo enfoque de fronteras vivas para promocionar y diseñar políticas que otorgaran vitalidad con asentamientos en los territorios fronterizos (Salisbury et al., 2010, p. 53). En específico, Perú respondió creando el Decreto N.º 21184, en 1977, para establecer asentamientos rurales a lo largo de la frontera, e incentivando, por medio de programas especiales, que familias rurales se establecieran a lo largo de los bordes amazónicos a través de las Unidades Militares de Asentamiento Rural (Piu Deza, 2002, en Salisbury et al., 2010, p. 54). Este programa fue fortalecido con el Proyecto de Asentamiento Rural Fronterizo (PARF).

A pesar de los esfuerzos, el programa generó dos perjuicios importantes. En primer lugar, tras varios años de implementación, los asentamientos rurales en ambas partes de las fronteras terminaron por presentar fuga de los civiles, y quedaron, en su mayoría, soldados de las FF. MM. En 2004, solo los militares, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud estaban activos en Conta, uno de los asentamientos rurales (Salisbury et al., 2010, p. 62); por ende, la efectividad de la construcción y de la inclusión de comunidades fronterizas falló.

En segundo lugar, la escasa conectividad con los principales centros de mercado hizo que los colonos se centraran en explotar los recursos de la frontera, que, principalmente, se compone de paisaje selvático. Más allá de los efectos ambientales, los habitantes de los centros rurales reiteradamente traspasaban la frontera para el contrabando y la extracción ilegal de madera y otros recursos (Salisbury et al., 2010), buscando generar ingresos ante las limitaciones económicas. Estos movimientos generaron en más de una ocasión tensiones entre las autoridades fronterizas; por tanto, la persecución de las ventajas de corto plazo de las comunidades fronterizas constituyó una amenaza para los objetivos de seguridad nacionales (Salisbury et al., 2010).

Teniendo en cuenta lo anterior, el caso peruano-brasileño permite analizar las fallas en las iniciativas militares cuando se concibe un enfoque de juego suma cero: dado que los movimientos militares de la contraparte son desconocidos, los movimientos pequeños en la frontera

tienen la posibilidad de causar violencia entre las partes; más aún, el caso da a entender que la inclusión incompleta de las comunidades fronterizas en la construcción de bordes termina por generar amenazas serias al logro de los objetivos de seguridad del país.

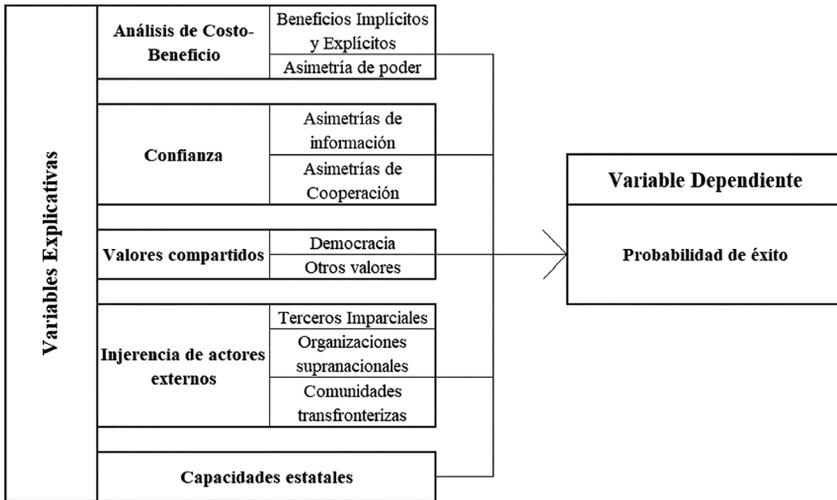
Posteriormente, Perú y Brasil asumieron un enfoque diferente: *seguridad cooperativa entre naciones*. A partir de sus aprendizajes, Perú y Brasil han firmado diferentes acuerdos de cooperación, como, por ejemplo, el Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Defensa, suscrito en 2006; el Acuerdo Estratégico de Cooperación Militar de 2011 (Peru21, 2011), y el Acuerdo de Ampliación de Cooperación en Materia de Defensa de 2019 (Defensa.com, 2019). Incluso, se han dado ejercicios militares entre Brasil y Perú, con la participación de Colombia y el auspicio de Estados Unidos (Senra, 2017).

Nuevamente, y como es común en la región, los ejercicios conjuntos y la cooperación militar parecen la solución para lograr la distensión de la zona. Más allá, funcionan como método de cooperación militar y fortalecimiento del trabajo conjunto hacia un nuevo orden en seguridad. Al final, la implementación de un enfoque más comprensivo, basado en la cooperación y el juego de suma positivo, representan la alternativa más adecuada para la construcción de seguridad conjunta.

Rasgos comunes o tendencias que favorecen la estabilidad transfronteriza

A partir de los casos anteriores, se pueden extraer ciertas conclusiones sobre las variables que afectan la probabilidad de éxito de la seguridad cooperativa, como se muestra en la figura 4.

Figura 4. El modelo propuesto.



Fuente: elaboración propia.

El análisis costo-beneficio de cooperar: asimetría de poder, riesgos y soluciones

Los Estados deben considerar todos los casos en los que cooperar es más beneficioso que no cooperar. Para ello, los Estados consideran alternativas como las que se detallan a continuación.

Los beneficios explícitos e implícitos de cooperar

Como se demostró en el caso jordano-israelí, las medidas de seguridad cooperativa son costosas, pero traen considerables beneficios (Gershtein et al., 2018). Para que un Estado pueda cooperar, debe tener los recursos disponibles para poder costear la construcción, mejoramiento y manutención de un *stock* de seguridad que le permita construir confianza con su contraparte. Eso implica analizar costos financieros (como adquirir torres de vigilancia y sensores, y hacer entrenamiento de personal) y costos implícitos (como el costo de entrar en guerra, el de movilizar

recursos y el de las posibles pérdidas humanas). Como se demostró en el caso indio-pakistaní, en ocasiones no conviene atacar a la contraparte, aunque se tengan las capacidades militares, pues la incursión militar puede generar unos costos que superan con creces los beneficios de los territorios adquiridos.

Análogamente, en ocasiones los Estados están dispuestos a aceptar asimetrías en la negociación, y a ceder, por tanto, derechos a la contraparte, para que la paz pueda lograrse. Como se observó en el caso egipcio-israelí, Israel prefirió ceder el territorio conquistado de la península de Sinaí (a pesar de los recursos naturales y estratégicos que dicho lugar posee) para demostrar un acto de voluntad de paz a Egipto y lograr la firma de un tratado de paz.

Al final, el análisis de los beneficios exclusivos de la cooperación puede superar con creces los beneficios percibidos por la guerra. Solo para nombrar algunos ejemplos, la posibilidad de disminuir el gasto militar en el mediano plazo, el desarrollo de una economía más activa y la capacidad para compartir información con la contraparte, entre otros beneficios, incentivan a los Estados involucrados a tomar medidas precisas de construcción de seguridad y paz, incluso teniendo un mayor grado de tolerancia ante problemas fronterizos, como ha ocurrido con China e India, y en el caso de Israel y Egipto.

En fin, unos mayores beneficios percibidos por parte los Estados implican una mayor probabilidad de éxito. Más allá, un enfoque de largo plazo sobre la cooperación permite una mayor probabilidad de éxito que un enfoque de corto plazo. Por último, un enfoque de juego de suma positiva (en el que todos ganan en el juego de la seguridad) contribuye a una mayor probabilidad de éxito, mientras que un enfoque de suma cero disminuye dicha probabilidad.

Otros costos de cooperar: la asimetría de poder

Como se demostró, la asimetría de poder es un factor importante en el éxito de la seguridad cooperativa. Si un Estado considera que tiene el suficiente poder para dominar al otro (o una parte de su territorio),

tiene altos incentivos para intentar avanzadas militares, incluso aunque ya existan acuerdos de cooperación en seguridad; por ello, casos como el brasileño-argentino demuestran que la limitación de la capacidad armamentística entre los países otorga un contexto propicio para la cooperación internacional. Cuando se limita la capacidad militar entre los países y se la mantiene en una relativa igualdad, el costo de emprender un ataque contra el otro es mayor, pues la probabilidad de éxito es mínima.

Dicho caso se encuentra también en la frontera entre China e India, cuyas capacidades militares son colosales. Así, aunque tengan gran poder y posibilidad de movilización de recursos, prefieren no utilizarlos, en la medida en que puede resultarles costosa una incursión militar; más aún, si los países en comento tienen armas de destrucción masiva, tales como armas nucleares, biológicas y químicas.

En contraposición, una alta asimetría de poder genera un contexto de poca cooperación y alta sensibilidad al conflicto. Como se vio en el caso indio-pakistaní, la diferencia de poder entre las partes disminuye la probabilidad de éxito de construcción de seguridad cooperativa (aunque no la elimina completamente). Así, la asimetría de poder lleva a situaciones donde las MCC se quedan en etapas tempranas, sin poder desarrollarse a plenitud.

Por lo anterior, una mayor asimetría de poder disminuye la probabilidad de éxito de la seguridad cooperativa y una menor asimetría aumenta la probabilidad de éxito. La limitación de las capacidades armamentísticas ayuda a una mayor probabilidad de éxito, ya que tiende a equilibrar la balanza.

La importancia de la confianza: asimetrías de información y de cooperación

La construcción de confianza es fundamental para la seguridad cooperativa (Moodie, 2000; Netzer, 1999); por ende, todas las medidas tomadas para fortalecerla aumentan la probabilidad de éxito entre las partes.

Tal como se demostró en el caso egipcio-israelí, las líneas de comunicación directas entre los centros fronterizos permitieron esclarecer y mitigar la incertidumbre de ataques de terceros en la frontera. Así mismo, el intercambio de información ayuda a construir confianza entre las partes, las cuales encuentran las intenciones reveladas de su contraparte en el proceso, tal como se demostró en los casos sino-indio, jordano-israelí y egipcio-israelí. En esa vía, cuando ocurren incidentes fronterizos, las partes tienen la capacidad para dilucidar el autor de los hechos, no toman medidas preventivas militares contra el otro país y evitan el escalamiento de la violencia; más aún, los ejercicios conjuntos entre las diferentes fuerzas militares de las partes y el intercambio de personal militar demuestran una voluntad de construcción conjunta de seguridad, hecho que refuerza la confianza. Este tipo de medidas tuvo efectos positivos en casos como el argentino-brasileño, el peruano-brasileño y el sino-indio. Al final, el fortalecimiento de las capacidades militares termina centrándose en la construcción conjunta de seguridad fronteriza antes que en la supervivencia.

Por lo planteado, la implementación de medidas de construcción de confianza tales como el intercambio de información y el incentivo a la cooperación aumenta la probabilidad de éxito de la seguridad cooperativa; sin embargo, siempre depende de la transparencia en la información, por lo cual una mayor transparencia aumenta la confianza y la probabilidad de éxito.

Valores compartidos

Los valores compartidos entre naciones permiten la coincidencia en los proyectos políticos y de seguridad; por ello, en casos como el báltico existe un imaginario de seguridad que plantea objetivos comunes entre ellos y con otros Estados, por lo cual se pueden conformar organizaciones e implementarse medidas que faciliten la cooperación y permitan, incluso, relajar las fronteras.

Más allá, la democratización de los Estados ayuda al viraje del enfoque individualista al cooperativo, tal como se demostró con Argentina y

Brasil; sin embargo, no es condición necesaria, pues China tiene un sistema no propiamente democrático, y tiende a cooperar con sus vecinos; por tanto, la existencia de valores compartidos aumenta la probabilidad de éxito de la seguridad cooperativa.

La injerencia de otros actores: terceros imparciales, organizaciones supranacionales y comunidades transfronterizas

En ocasiones, las partes necesitan a terceros imparciales y organizaciones para construir las bases de la confianza. Como se observó en los casos jordano-israelí y egipcio-israelí, se necesitó la injerencia de terceros como Estados Unidos y la ONU a fin de crear las condiciones necesarias de confianza y verificar el cumplimiento de los acuerdos. En otros casos, como el peruano-brasileño y el brasileño-argentino, la injerencia estadounidense se encuentra más en el papel de facilitador, proponiendo y validando espacios de cooperación sin intervenir de forma directa.

Así mismo, casos como el báltico y el africano demuestran que pueden existir organizaciones supranacionales que funjan como planificadoras centrales de la seguridad y funcionen como escudo fronterizo extendido. Por su parte, la OTAN funciona como garante de la seguridad dentro de la organización y protege los objetivos de seguridad de sus miembros, al separarlos de otros miembros con diferentes concepciones de seguridad; incluso, los desincentiva de intervenir al convertirse una frontera cualquiera de los miembros en la una frontera colectiva de toda la organización. Por otra parte, la Unión Africana funciona como coordinador de esfuerzos, donde se logran objetivos que los Estados individualmente no pueden cumplir.

Casos como el indio-pakistaní demuestran, sin embargo, que en ocasiones la injerencia externa es negativa, pues pueden no coincidir los objetivos de seguridad. China tiene sus propios intereses en la región, lo que incrementa la tensión regional y restringe la cooperación.

Por último, casos como el peruano-brasileño demuestran que el involucramiento de la comunidad fronteriza puede ser importante, pues su descuido puede generar amenazas fronterizas; por ello, se deben

incluir programas especiales que les permitan cooperar, tal como definen el manual de buenas prácticas de la ONU (2018).

Dado lo anterior, la injerencia externa aumenta la probabilidad de éxito de la seguridad cooperativa, siempre y cuando coincida con los objetivos de seguridad de las partes, y las disminuye cuando sus intereses son disímiles. Así mismo, la inclusión de la comunidad aumenta la probabilidad de éxito.

Capacidades estatales

Como lo demostró el caso africano, la diferencia entre el éxito de una seguridad cooperativa se basa en la capacidad del Estado para responder a sus obligaciones fronterizas. Si no las cumple, probablemente exacerbe los problemas transfronterizos y genere violencia interna y externa; incluso, no puede acarrear los costos propios de la implementación de *stock* de seguridad, e incumpliría, por tanto, promesas hechas a la comunidad internacional y a la población. Un Estado con buenas capacidades institucionales, de acción, con buenos recursos y capacidad para movilizarlos, aumenta la probabilidad de éxito de la seguridad cooperativa.

Conclusiones

La seguridad cooperativa es el nuevo enfoque de la posmodernidad (Cohen, 2001). Los Estados se han dado cuenta de que la concepción tradicional de seguridad ha fallado, y por tanto deben volcarse a nuevas alternativas de construcción de seguridad. Por su parte, las fronteras, como límite de la soberanía entre naciones, se vuelven espacios de tensión entre Estados vecinos o comunidades fronterizas (Unión Africana, 2017). Por ende, se debe entender cuidadosamente cómo es la construcción exitosa de la seguridad cooperativa transfronteriza para procurar una paz duradera.

En el presente texto se analizaron, desde perspectivas teóricas y prácticas, las diferentes variables que influyen en el éxito de la seguridad cooperativa, y entre las que se encuentran: 1) el análisis de costo-beneficio, incluyendo dentro de sí: a) los beneficios explícitos e implícitos de cooperar y b) la asimetría de poder; 2) la confianza, incluyendo dentro de sí la asimetría de información y la asimetría de cooperación; 3) los valores compartidos; 4) la injerencia de actores externos, incluyendo: a) terceros imparciales, b) organizaciones supranacionales y c) la comunidad transfronteriza; y 5) la capacidad estatal para responder por sus obligaciones de seguridad.

Ante una mejor construcción de vías de comunicación, la adopción de medidas de construcción de confianza, la inclusión de actores con intereses alineados y una capacidad estatal suficiente, la seguridad cooperativa tiene una mayor probabilidad de éxito; no obstante, todas las variables dependen del contexto en específico. Por último, se hace la aclaración de que este es un esfuerzo analítico por comprender una de las partes de la vasta amalgama de la construcción, el fortalecimiento y el mantenimiento de la seguridad. Todavía hay muchos temas por profundizar sobre este y otros temas adyacentes; sin embargo, el presente texto brinda un análisis teórico que se complementa con estudios de casos, y otorga una perspectiva poco tratada hasta ahora por la literatura.

ACERCAMIENTO A LAS AMENAZAS CONVERGENTES DESDE LA ACTIVIDAD DE INTELIGENCIA: FRONTERAS EN TENSIÓN*

*Henry Cancelado Franco***

<https://doi.org/10.25062/9786280000718.04>

Resumen

Existe una agudización de la problemática entre Colombia y Venezuela, la cual se evidencia de manera práctica en las complejas dinámicas fronterizas entre ambos países. En dicho complejo proceso, hay una convergencia de intereses de diversos actores que tienen intereses en la zona y en la afectación a la gobernabilidad en Colombia, con el fin de desgastar la capacidad de respuesta por parte de las instituciones para consolidar ese territorio, y así mantener las actividades diversas de acuerdo con sus objetivos, que pueden ser políticos en el caso de algunos, y delictivos,

* Resultado del proyecto de investigación *Nuevas Amenazas en el siglo XXI: Fronteras y Derechos Humanos. Fase 2*, de la línea de investigación Políticas y Modelos de Seguridad y Defensa, del grupo de investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en (A1) por MINCIENCIAS, registrado con el código COL0104976, vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales -CSEDN-, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

** Profesor Investigador en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” para el Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional CSEDN. Magister en Análisis de Problemas Contemporáneos de la Academia Diplomática de San Carlos, Colombia. Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá. Contacto: Henry.cancelado@esdegue.edu.co. ORCID: 0000-0002-5756-0856.

en el caso de otros. El objetivo de este capítulo es analizar la actividad de inteligencia como coadyuvante a la estabilidad fronteriza y como proceso anticipatorio frente a los intereses foráneos frente al país.

Palabras clave

Inteligencia, fronteras, crimen organizado transnacional, conflicto.

Abstract

Between Colombia and Venezuela there has been a worsening of their problem, which is evidenced in a practical way in the complex dynamics of the border between these countries. In this complex process, there is a convergence of interests of different actors who have interests in the area and in the impact on governance in Colombia, in order to wear down the capacity of the institutions to response and consolidate the territory, and so to maintain the diverse activities according to their objectives that can be political in the case of some, and criminal in the case of others. The objective of this chapter is to analyze intelligence activity as a contributor to the border stability and as an anticipatory process against foreign interests in the country.

Keywords

Intelligence, borders, transnational organized crime, conflict.

Introducción

La posibilidad de la internacionalización de los problemas de un país en un mundo globalizado no pasa exclusivamente por la capacidad de políticas que ese país desarrolle en torno a su seguridad y defensa. Tampoco se detiene en la posibilidad de generar grandes dispositivos e instituciones de seguridad para contener sus riesgos y sus amenazas. Actualmente, dada la complejidad de los fenómenos, y ante la convergencia de riesgos y amenazas que se evidencian en el sistema internacional, es necesario que los países desarrollen un conocimiento de sus problemas, a fin de poder desarrollar las mejores políticas y planes posibles para mantener su seguridad.

La posibilidad de lo transnacional, claramente, también llega al crimen organizado, y es claro que ya no se puede hablar —o es cada vez menos posible hacerlo— de estructuras locales de crimen organizado. En épocas de globalización, el crimen organizado se transnacionaliza y se hace más fuerte a partir de su capacidad de globalidad, al mismo tiempo que obliga a los Estados a estudiar mejor el fenómeno, a entenderlo y a crear líneas de cooperación con el fin de enfrentarse a este flagelo. Aparece entonces la inteligencia como una herramienta fundamental para que los países puedan enfrentarse a estos nuevos y más eficientes enemigos.

Pensamos que no es presunción o una perspectiva sesgada por ego-céntrica afirmar que nuestro tiempo y los retos para la seguridad con los que ha llegado, no tienen comparación histórica posible. Y esto es así, entre otras, por al menos dos razones que merece la pena apuntar a los fines de presentación de la obra, a saber: la actuación de nuevos enemigos que actúan en un nivel global con sus propias técnicas y medios también novedosos, y por otro lado, la irrupción de las tecnologías informáticas, nuestra dependencia de ellas y su particular interés para tareas de inteligencia tanto económica como de la defensa. (Payá Santos & Sillari, 2018, pp. 19-20)

De acuerdo con Payá y Sillari, es importante entender la relación que tiene actualmente la inteligencia con la seguridad, en el sentido de que por las características volátiles y difusas de los enemigos, se deben implementar nuevas y mejores herramientas para hacerles frente. De tal manera, el crimen organizado transnacional (COT) se erige como la estructura donde convergen otras amenazas en el orden internacional, llámense terrorismo, insurgencia, grupos ilegales o, incluso, mafias. Todos convergen a un mismo fin: desafiar el orden de los Estados para lograr sus objetivos. Estos grupos no necesariamente comparten ideales, sino solo un interés delictivo; y bajo esa lógica se alían y buscan la mejor manera para enfrentarse al poder del Estado. Esta convergencia, que advierten las Naciones Unidas, en su Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional¹² “Observando con profunda preocupación los crecientes vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y los delitos de terrorismo [...]” (UNODC, 2004, p. 2), se convierte en un desafío importante por dos cosas: por la mutación que implica en la amenaza, y por la complejidad que implica la convergencia para enfrentar este flagelo.

En un país como Colombia, donde las amenazas convergen, y hasta tienen apoyo internacional, se hace necesario entender que todavía falta conocer un flagelo que cambió desde la firma del acuerdo de paz de 2016, y que ahora, con tintes profundamente criminales, amenaza la estabilidad nacional, fortalece a los enemigos del país y debilita a los gobiernos, porque deja en entredicho su capacidad de acción.

De tal manera, ante esta convergencia y esta eventual “invisibilización” de las amenazas y los riesgos, es importante fortalecer las herramientas que permitan conocer al enemigo y descifrar las dinámicas causales que le permiten aparecer como fenómeno y fortalecerse como amenaza, y tratar, por supuesto, de entender y descifrar los algoritmos de sus movimientos, con el fin de poder anticipar sus acciones y evitar que sus actividades delictivas tengan éxito. El objetivo de este capítulo es analizar la actividad de inteligencia como coadyuvante a la estabilidad fronteriza y como proceso anticipatorio frente a los intereses foráneos frente al país.

12. Concepto que en el artículo se asimila al COT.

La inteligencia y la seguridad

A partir del siglo XXI, el cual arrastra muchos procesos, en términos de la seguridad y la defensa de los países en el siglo XX, se necesita lograr unas respuestas claras y eficaces frente a las situaciones complejas que enfrenta un mundo nublado en el contexto de la seguridad global. Esta espesa niebla que se apoderó de las dinámicas internacionales a partir del 11 de septiembre, se acompañó de un problema aun mayor, que, si bien no es inicialmente una amenaza a la seguridad, sí acelera muchos procesos que pueden convertirse en tal, y dicho problema es la cantidad de información que actualmente se genera en todo el mundo por segundo. Según la consultora Grupo Bit Business Analytics (s.f.) los datos por minuto a ese respecto para 2019 son:

- Tecnología e internet:
 - Los norteamericanos usan 3 138 420 GB de datos en internet
 - Se venden 2833 teléfonos celulares
 - Se envían 159 362 760 *e-mails*
 - Skype soporta 176 220 llamadas
 - Se envían 12 986 111 mensajes de texto
 - Se producen 3 877 140 búsquedas en Google
- Media, entretenimiento y redes:
 - Se reproducen 97 222 horas de video en Netflix
 - Los usuarios de YouTube miran 4 333 560 videos
 - Se suben 400 horas de video a YouTube
 - Se escriben 473 400 *tweets* en Twitter
 - Se publican 49 380 fotos en Instagram
 - Spotify reproduce más de 750 000 canciones
- **Retail:**
 - Amazon envía 1111 paquetes y vende 332 876 dólares
 - Se generan 73 249 transacciones por internet
 - Los compradores dejan 7610 350 dólares abandonados en sus carritos de compras

Así mismo, el Grupo Bit Business Analytics ha proyectado para 2020, que “por cada persona en el mundo se producirá 1,7 MB de datos cada segundo y que cada año se duplicará la cantidad de datos producidos en el año anterior” (s.f.). Esta cantidad de información genera una serie de oportunidades para el desarrollo de las actividades cotidianas, así como en los ámbitos empresarial y político; sin embargo, este fenómeno también genera una distorsión en la percepción de la realidad, porque posiciona una serie de percepciones de los consumidores de información, quienes lanzan, de manera abierta y sin un filtro de objetividad, sus opiniones, las cuales, al entrar en el torrente de internet, por un proceso de repetición, se posicionan y logran categoría de verdad. La consecuencia de este proceso aquí descrito es que distorsiona los hechos a partir de información falsa, las llamadas *fake news*, o posverdad, la cual, según la Real Academia Española, se puede definir como “Distorsión deliberada de una realidad, que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública y en actitudes sociales” (RAE, 2019).

En este sentido, la posverdad, entonces, crea un escenario confuso para la toma de decisiones, ya que distorsiona la realidad a partir de un proceso de inundación de los escenarios virtuales y los medios de comunicación; por supuesto, dicha acción no está desprovista de intereses de cualquier actor, ya sea porque él mismo genera la información falsa a partir del posicionamiento de esta mediante dispositivos de repetición, como empresas que puedan dedicarse a repetir la información que se quiere posicionar, o bien, porque a partir de una información que ya está circulando se aprovecha para sacar algún tipo de beneficio. En este sentido, es claro que todos los actores del sistema internacional, legales e ilegales, actualmente utilizan la cantidad de información generada, y crean, a su vez, estrategias en torno a esta posibilidad, para mantenerse vigentes en sus actividades.

Frente a este contexto, entonces, aparecen nuevas formas de acción en todo el sistema internacional, y las cuales retan a los países frente a sus formas responder ante estas situaciones; especialmente, cuando se tienen visiones muy clásicas —y eventualmente, muy cómodas— de la manera como manejan sus políticas de seguridad y defensa. “Hoy el

mundo se halla inmerso en un proceso de expansión de las tecnologías informáticas y de las comunicaciones (en adelante TIC) tan profundo que incluso la propia naturaleza física del planeta se ha visto afectada” (Ferrato, 2014, p. 60).

Una política de seguridad y defensa dentro de un país siempre está marcada por la incertidumbre del contexto, y el correcto entendimiento de este ayuda a que se tomen las mejores decisiones frente a lo que ocurre en términos de la estabilidad de un país. En tal sentido, la inteligencia actualmente también está en una constante actualización de sus medios, sus métodos y sus fuentes, para entender sus nuevos derroteros.

Es así como la inteligencia se transforma desde sus orígenes, en los cuales su misión era, casi exclusivamente, conseguir información para poder escalarla, y así tomar las decisiones que eran pertinentes. Así lo fue durante la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría, en la cual la guerra estaba marcada por un enfrentamiento y por procesos definidos entre actores que se conocían, aunque no se conocían sus actuaciones de manera directa. Por eso, los países se ven obligados a adaptarse también a este nuevo contexto de guerra; sin embargo, hay una pregunta en el aire: *¿cómo se pueden adaptar estos conceptos de guerra a la lucha contra el crimen organizado transnacional?* y, por supuesto, al caso colombo-venezolano específicamente.

En primer lugar, es necesario revisar las amenazas y la convergencia de ellas en estos momentos, cuando también hay un cambio en la forma de entender las amenazas; especialmente, las etiquetas y los conceptos que se habían manejado antes. “Las etiquetas de criminales y terroristas proveyeron una base útil para entender a los actores no estatales durante buena parte del siglo XX”¹³ (Dishman, 2016, p. 137). De esta manera, Dishman ya propone, entonces, la superación de estas categorías, las cuales cubrían

Un espectro de actividad política y criminal existente en estas dos categorías, particularmente en los 80 y 90, cuando algunos criminales participaban en política, servían como patriarcas locales,

13. Traducción del autor.

o declaraban la guerra al Estado, usando el terrorismo como táctica, mientras que otros utilizaron las ganancias criminales para reemplazar los ingresos perdidos del patrocinio estatal o la inesperada ausencia de donaciones del extranjero. A pesar de esta heterogeneidad, los analistas generalmente pueden discernir los objetivos y motivos de un grupo y evaluar su impacto en la seguridad internacional. (p. 137)¹⁴

Este cambio que se vislumbra desde lo conceptual implica la creación de nuevas formas para entender las amenazas del siglo XXI. En este sentido, hay que dejar en claro, entonces, que todos aquellos actores convergen en un territorio, y con intereses que pueden ser comunes para sus actividades, así no confluyan en el resultado final. Sin entrar a fondo en la caracterización de la frontera, ni en su definición, temas ya ampliamente estudiados, es importante proponer una nueva mirada sobre los problemas de esta, para poder continuar en un proceso de entendimiento de la realidad de ella.

En este sentido, es importante brindar un panorama sobre la relación entre inteligencia estratégica y crimen organizado, la forma de entender el uso de la inteligencia estratégica para enfrentar este flagelo, que, sin lugar a duda, se convierte en central en estos tiempos contemporáneos. Las estructuras criminales transnacionales son de gran importancia para el Estado, en términos estratégicos, por cuanto tienen una amplia capacidad de operación y para enfrentarlo con una gran capacidad militar y posibilidades de corrupción de las instituciones. Para Ferrato (2014), la inteligencia estratégica se articula en la lucha contra el crimen organizado, y puede ser una herramienta altamente efectiva

[...] frente a los altos niveles de ambigüedad asociados con los datos, información y conocimientos acerca del crimen organizado, en un contexto estratégico el desafío para la inteligencia reside en entender cómo funcionan las operaciones o negocios criminales, cómo operan los delincuentes, cómo eligen sus víctimas,

14. Traducción del autor.

cómo disponen de activos y cómo blanquean el producto de los delitos, cuáles son las fortalezas y, sobre todo, cuáles son las debilidades de los sistemas y procedimientos empleados por el crimen organizado. (p. 55)

La falta de una definición concreta del crimen organizado, la falta de entendimiento de su estructura y la complejidad en su convergencia delictiva. En esta línea, no son claros los alcances del crimen organizado; sobre todo, por su alcance global y por sus raíces locales. El crimen organizado escapa, en la actualidad, de las dinámicas exclusivamente locales, y pasa a ser, más que todo, un fenómeno global que se materializa en diferentes espacios, lo que expone a la inteligencia a un problema de seguridad global, y ello, a su vez, redefine los conceptos y obliga a ver de una manera diferente la cooperación internacional en términos de seguridad y redefine las perspectivas desde las cuales se analizan los problemas internos de seguridad; especialmente, porque ya no se puede definir de manera concreta el punto en el cual un problema interno se convierte en un problema internacional, o viceversa. En consecuencia, las herramientas de los Estados para atacar estas amenazas deben permitirle entender la transnacionalidad de los problemas y enfrentarlos bajo esa óptica.

De manera comparada, para el caso de la inteligencia española, que se vio enfrentada a acciones derivadas del denominado “terrorismo global”, esta ha asumido un enfoque amplio en el uso de la inteligencia en el ámbito de la seguridad. “El lugar ocupado por la inteligencia en el ámbito de la prevención y la identificación de amenazas se ha visto reforzado tras los gravísimos atentados terroristas perpetrados en el nuevo siglo, y tanto dentro como fuera de nuestras fronteras” (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2004, p. 3). De esta manera, se asume una visión combinada de los problemas, una visión mixta, que contiene en sí misma la voluntad y la visión de adaptar su proceso de inteligencia para fortalecer la seguridad española. El punto central con amenazas como estas es que rápidamente se mueven del escenario nacional al internacional, y viceversa. ¿Dónde enfrentarlos? ¿Cómo enfrentarlos?

La respuesta a esas dos preguntas requiere un enfoque interno de los problemas y un enfoque global de los problemas internos. Solamente así se puede entender y enfrentar un crimen organizado que ahora tiene como característica adicional su condición transnacional. Nuevos escenarios y nuevas dinámicas hacen que el crimen organizado se articule con cualquier actor violento que le permita mantener sus acciones y se pose en todos los escenarios geográficos, pero, por supuesto, las fronteras son su primer escenario.

Para darles solución a las diferentes problemáticas generadas por el conflicto interno, como las ya mencionadas, se menciona la adopción de dos conceptos: el *peacebuilding* y el *statebuilding*, en los cuales se basa la mayoría de las estrategias para mitigar los daños generados por el conflicto y hacer más llevadera la vida a todas las personas afectadas, ya sea directa o indirectamente.

En la actualidad, un problema existente en la frontera entre Colombia y Venezuela se acerca más a una situación en la cual el terrorismo, las mafias y un régimen dictatorial criminal colindan en sus intereses a fin de poder establecer algún tipo de control en ese territorio y sacar beneficio de la situación de violencia. Esta violencia en el espacio binacional está enmarcada también por la penetración venezolana, caracterizada más por la disputa política de ambos países; es decir, no solo existe un escenario pródigo para el crimen transnacional, sino que también existe un espacio que permite la movilidad de grupos terroristas, a los cuales Colombia considera amenazas directas a su propia seguridad nacional, grupos apoyados por el régimen venezolano, y que, a su vez, han declarado abiertamente su amistad a la dictadura vecina, como ocurrió en julio del 2020: “alias Edward, uno de los miembros más antiguos y poderosos del beligerante Frente de Guerra Oriental del Eln, le jura lealtad absoluta a Nicolás Maduro” (*El Tiempo*, 2020b). Ello implica que Colombia debe desplegar todas las actividades posibles para poder contener estas amenazas que convergen en frontera, pero que afectan a escala nacional.

Si bien el caso de la frontera colombo-venezolana no es tan solo un caso de terrorismo, sí sirve como modelo para abstraer algunos principios que sirven para enfrentar los fenómenos que se presentan en esta

zona; en especial, porque todos los grupos presentes tienen características similares al terrorismo en cuanto a la aplicación de la violencia.

Esta interpenetración es el fenómeno que hace que diferentes actores delictivos y violentos encuentren semejanzas en sus intereses, aunque sus causas no sean las mismas. Por supuesto, todos se aprovechan y viven de aportar a la misma cadena delictiva. En esas zonas, y frente a dichos actores, una respuesta basada en la inteligencia permite conocer mucho más lo intrincado de los problemas locales y llevar el análisis a los niveles más estratégicos, con el fin de tomar las decisiones desde una política pública de seguridad y de defensa.

De igual manera, es importante diseñar planes estratégicos globales que permitan detectar las líneas transfronterizas y globales que estimulan y financian la violencia local, a partir del fomento de cooperación internacional en materia de inteligencia. En el caso de esta frontera estudiada, en términos específicos, la cooperación en inteligencia se debe pensar con organismos por fuera de la dinámica binacional, ya que la dictadura venezolana hace parte de todo el escenario delictivo y hace parte de la interpenetración de procesos y actores.

La lógica de las fronteras territoriales ha dejado paso a la idea de ‘fronteras lógicas’ a partir de las cuales el modo de intervención en el reparto y gestión de los recursos del poder en un escenario específico se construye de manera diferente y constituye una forma novedosa de interacción política en la que los mecanismos de control del ejercicio del poder se configuran de manera mucho más laxa que en el Estado. (Ferrato, 2014, p. 61)

De tal manera, hay una redefinición de qué es lo estratégico; especialmente, en lo que toca a los temas de la seguridad y la defensa, en el contexto contemporáneo. “En otras palabras, lo que define la condición de actor estratégico de una entidad específica es su habilidad para provocar consecuencias políticas, sin que su comportamiento sea predecible a partir de la referencia a otros actores del escenario estratégico” (Ferrato, 2014, p. 61). En consecuencia, si hay una redefinición de los

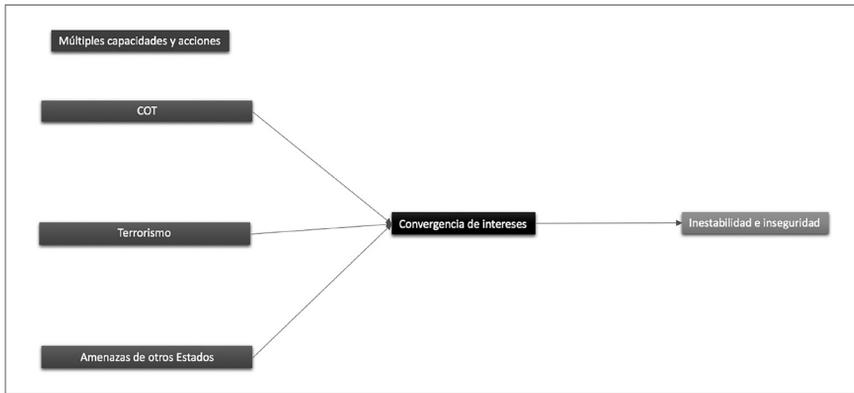
actores estratégicos a partir de sus capacidades de acción, es importante, así mismo, redefinir las herramientas de seguridad y defensa de los países, con el fin de poder adaptarse, precisamente, a estos nuevos actores estratégicos.

En la misma línea, desde los organismos internacionales hay enfoques estratégicos para poder contener las amenazas de seguridad. En el ámbito global, preocupa directamente el terrorismo, y en ese sentido,

[...] en el año 2005, el Grupo de alto nivel de la ONU recomendaba una estrategia contra el terrorismo que constaba de cinco elementos principales consistentes en: a) disuadir a los grupos de recurrir al terrorismo; b) negar a los terroristas los medios para llevar a cabo un ataque; c) disuadir a los Estados de apoyar a los grupos terroristas; d) desarrollar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo; y e) defender los derechos humanos en el contexto del terrorismo y en la lucha contra el terrorismo. Marco referencial que animaba a la comunidad internacional a legislar sobre prevención y lucha contra el terrorismo. (López, 2017, p. 179)

Es decir, desde diferentes instancias se encuentran aproximaciones para poder contener los problemas de seguridad, a escala tanto internacional como, por supuesto, nacional. Frente a esta diáspora en los actores y los fenómenos, hay que entender lo poliédrico de los problemas.

Figura 5. Esquema de convergencia.

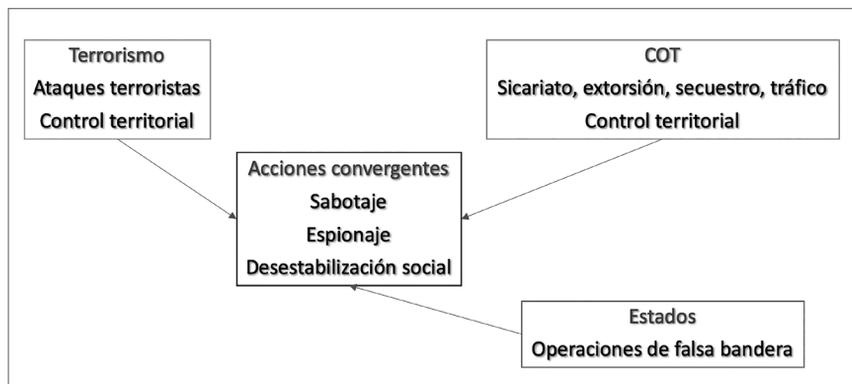


Fuente: elaboración propia.

En la figura 5 se intenta aclarar cuáles son los actores hasta ahora señalados. Hay una convergencia a partir de los intereses del COT, el terrorismo y, eventualmente, de los intereses de otros Estados. En el caso de la frontera colombo-venezolana, existe una gran cantidad de procesos que afectan la estabilidad del país, pero se enmarcan en estas categorías. En el interior del COT-terrorismo y las amenazas de otros Estados, aparece multiplicidad de actores, señalados como grupos terroristas, bandas criminales, grupos armados o grupos residuales, entre muchas distinciones o acrónimos que se les quiera dar, a efectos de comprensión del problema en cuanto a las políticas de seguridad y defensa, pero que, básicamente, tienen intereses económicos o políticos. A partir de las múltiples capacidades para ejercer la violencia y las acciones enfocadas en el logro de sus objetivos, estas categorías convergen sobre sus intereses, y no necesariamente sobre sus causas o sus objetivos; dichos intereses son la inestabilidad, la creación de inseguridad y la fatiga en la respuesta del Estado para enfrentarlos. Si actúan de manera convergente, pueden ser más eficientes en su interés caótico, y a partir del caos generado, pueden acercarse a sus objetivos. Es necesario, entonces, entender aquí como

interés, el medio para lograr el objetivo (caos), y el *objetivo*, como el fin que persiguen. Dentro de las capacidades y las acciones encontramos diferentes líneas por las cuales pueden afectar la estabilidad.

Figura 6. Acciones que se desarrollan en un escenario de convergencia.



Fuente: elaboración propia.

En la figura 6 se aclaran los elementos más importantes de la convergencia de la violencia aplicada en la zona de frontera. No todas son acciones violentas directamente, pero todas sí apuntan a minar la capacidad de respuesta del Estado colombiano. A las acciones propias de cada uno de los actores categorizados en este documento se les suman acciones que convergen, y que, si bien no se realizan de manera coordinada, sí son realizadas de manera simultánea en la región y se convierten en desafíos estratégicos para el país.

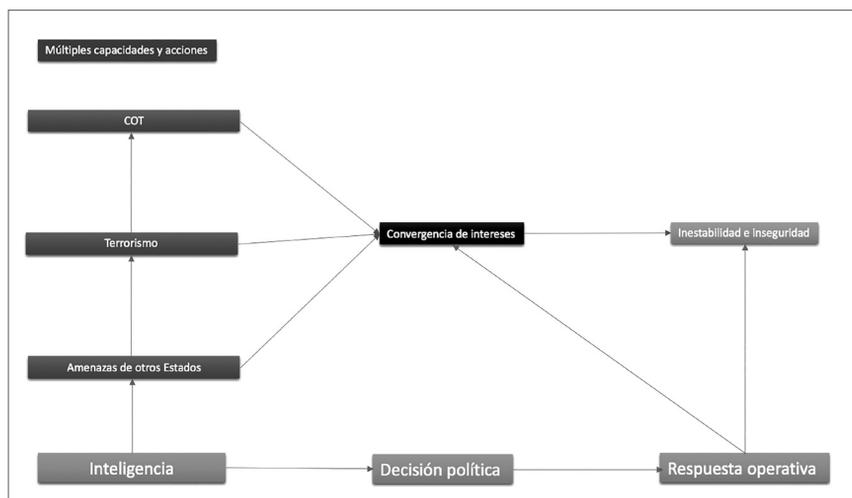
Ante esta miríada de acciones, la inteligencia se erige como una herramienta importante en esta realidad de datos y de actores complejos, con una capacidad de desestabilización importante: por esa razón, y por lo expuesto en torno al COT, hay que considerar que hay actores diferentes de los Estados que pueden ser considerados estratégicos. La inteligencia es un proceso que se inicia a partir de unas determinadas demandas por parte de los decisores políticos que ponen en marcha lo

que se conoce como *ciclo de inteligencia*, concepto que trataremos de manera más detallada en el próximo documento. Por supuesto, hay que entender la inteligencia como un proceso profesional de consecución de información y de procesamiento de esta, con el fin de obtener los resultados esperados actualmente. Y como se está tratando de explicar qué tiene de relevante la inteligencia en las actividades de seguridad, hay que alejarse de las viejas concepciones de ella, y entenderla como un proceso en torno a la seguridad estratégica de un Estado.

La inteligencia como proceso explica que en ocasiones se confunde inteligencia con espionaje, cuando en realidad este último es una actividad que forma parte del ciclo (en la fase de obtención), y que por tanto alude a un aspecto muy puntual en el conjunto del proceso. (Jordán, 2015, p. 6)

Ahora bien, se debe definir la inteligencia de manera tal que redefinirla permita entenderla más como un proceso de aplicación del conocimiento adquirido:

[la inteligencia] Es el resultado de la aplicación del conocimiento tácito y explícito para integrar, interpretar, analizar y evaluar información relevante sobre un determinado asunto que representa una amenaza o una oportunidad para una organización o un Estado. Con él se atiende a una demanda específica por parte del consumidor de inteligencia orientada a la toma de decisiones y a la acción. La inteligencia permite comprender el entorno con más profundidad y por ello sitúa en una posición ventajosa a la hora de interactuar con él. [...] la inteligencia resultante de la elaboración de las informaciones y conocimientos sobre esta amenaza permite tomar decisiones más inteligentes en materia de política antiterrorista, de política exterior y de defensa. (Jordán, 2015, p. 7)

Figura 7. La inteligencia en el escenario de seguridad.

Fuente: elaboración propia.

A partir del esquema de convergencia mostrado en la figura 7, dicho esquema intenta mostrar de manera más clara las posibilidades de la inteligencia en un escenario de seguridad; no pretende dar respuestas operativas ni tácticas, sino proveer, a partir del estudio, el análisis y el conocimiento práctico de los actores, proveer la información necesaria al decisor político, para que este genere una respuesta operativa que afecte la convergencia de intereses y reestablezca la estabilidad.

La utilidad de la inteligencia en este nuevo escenario de seguridad que se está esbozando aquí radica en la posibilidad de “mapear” la realidad para poder tomar decisiones frente a los fenómenos que ocurren, con el fin de que, partiendo de las demás agencias o instituciones dedicadas a la seguridad y a la defensa, se puedan desarrollar las operaciones necesarias. La inteligencia es un proceso analítico y práctico, a la vez que político, en el sentido de que deben traducirle al decisor político lo que encuentra a partir del análisis práctico. Para Ferrato (2014), es necesario que la inteligencia se enfoque en la producción de un método inductivo que le permita entender los contornos complejos de lo que está analizando. Según Ferrato (p. 64), existen cuatro características de

los fenómenos de seguridad que deben tenerse en cuenta con el fin de evitar problemas en la actividad de inteligencia:

1. La falta de vinculación geográfica directa con un territorio determinado.
2. La carencia de estructuración jerárquica pétrea.
3. La extrema laxitud, o la inexistencia lisa y llana, de procesos de control externos y de sistemas de responsabilidad política por las acciones.
4. La relativa facilidad en el cambio de sus objetivos o sus fines.

Es decir, hay que tener en cuenta las características de los fenómenos de inseguridad, caracterizada por su capacidad global, por la estructuración en redes de su actividad, lo que, a su vez, conlleva que la manera de realizar las actividades de inteligencia sea más complejo; sobre todo, porque no existe un apoyo político, ni acompañamiento jurídico ni, mucho menos, entendimiento de la actividad. Finalmente, todo esto hace referencia a la facilidad de mutación de los fenómenos criminales actualmente: cambian su actividad, sus alianzas, sus apoyos y, por supuesto, la manera como actúan. Rápidamente, se adaptan a nuevos esquemas, en términos generales.

Conclusiones

La situación de seguridad —especialmente, en lo que concierne a la frontera colombo-venezolana— presenta diversos elementos que afectan la estabilidad de la zona y, en general, la del país. Se presenta en la frontera un fenómeno de encuentro de actores que tienen intereses locales y estratégicos, que por otra parte se acompañan en las acciones violentas que emprenden para mantener la influencia y proteger sus intereses; también, cuando se enfrentan entre ellos, como en el caso de bandas y mafias que actúan en la zona, y por supuesto, cuando buscan truncar la acción del Estado desde sus organismos de seguridad y defensa, con el fin de mantener la región lo más anarquizada posible. Así mismo, hay dos actores que generan una presión dominante y que afecta a todo el ámbito nacional: por un lado, el ELN, y por otro, el régimen venezolano.

En consecuencia con lo anterior, se presentan acciones de tipo terrorista; otras, propias del crimen organizado transnacional, y apoyos estratégicos desde Venezuela a dichos actores, a la vez que emplean toda su maquinaria política a fin de que algunas acciones sean presentadas como intentos conspiratorios desde Colombia para derrocar a Maduro y sus lugartenientes. En ese escenario poliédrico, de múltiples actores e intereses yuxtapuestos, la mejor forma de empezar a desenmarañar la situación consiste en el desarrollo de actividades de inteligencia que permitan analizar la situación práctica en la zona y el nivel de afectación sobre la estabilidad nacional. La inteligencia, entonces, se acompasa a las actividades de seguridad, y si bien no es propiamente un actor armado ni con capacidad policial, sí tiene características que le permiten al Gobierno nacional tomar las mejores decisiones frente a este problema. Es una actividad que debe entenderse como una herramienta del Estado para hacerles frente a enemigos que dejan de ser, simplemente, problemas de orden público y pasan a ser actores estratégicos que afectan la seguridad nacional. Esta característica “estratégica” obedece a que la criminalidad que actúa hoy por hoy sobre esta región, es de orden transnacional y, en tal sentido, compromete los escenarios internacionales y nacionales de acción de las instituciones colombianas; así mismo, el cambio en los intereses venezolanos frente a Colombia hace que ese país se convierta en una variable azarosa que cataliza esta problemática fronteriza, y que, a la vez, tiene intereses políticos en afectar la gobernabilidad colombiana.

LAS AMENAZAS EN LA FRONTERA: LAS GUERRILLAS Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LA FRONTERA COLOMBO-VENEZOLANA*

Armando Borrero**

<https://doi.org/10.25062/9786280000718.05>

Resumen

Pronto hará medio siglo de las conclusiones de la Comisión Independiente Sobre Cuestiones de Desarme y Seguridad, presidida por quien fue uno de los políticos más respetados de la segunda mitad del siglo XX: Olof Palme, primer ministro de Suecia en ese entonces, y que aportó al debate en la política y en la academia una ampliación de la temática de la seguridad. En términos metodológicos, la ampliación del alcance del concepto de seguridad no deja de ser problemática. Cuando un concepto se amplía, tiende a perder poder de análisis, porque

* Resultado del proyecto de investigación *Nuevas Amenazas en el siglo XXI: Fronteras y Derechos Humanos. Fase 2*, de la línea de investigación Políticas y Modelos de Seguridad y Defensa, del grupo de investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en (A1) por MINCIENCIAS, registrado con el código COL0104976, vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales -CSEDN-, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

** Investigador del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional en la Escuela Superior de Guerra, tiene una Maestría en Defensa y Seguridad Nacional en la Escuela Superior de Guerra, una Especialización en Derecho Constitucional en la Universidad Externado de Colombia, un Pregrado de Sociología en la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá. Contacto: armando.borrero@esdegue.edu.co ORCID: 0000-0003-0984-7147.

abarca muchos temas y se torna impreciso. En el caso de la frontera colombo-venezolana, se puede afirmar que la violencia caótica que allí se vive reúne tantos elementos que se lo puede estudiar mejor bajo el marco conceptual de *seguridad humana*. Los problemas de anarquía y descontrol son de una complejidad y una magnitud tales que no se pueden resolver con los mecanismos habituales de fuerza militar, policial y judicial; sería “más de lo mismo”, de la fórmula con la que se trataban los desórdenes de tiempos anteriores, pero que hoy se queda corta. Las guerrillas, el crimen internacional y los movimientos de población de hoy piden un enfoque nuevo.

Palabras clave

Seguridad, frontera, amenazas, Colombia, Venezuela.

Abstract

It will soon be half a century since the ending of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues, chaired by one of the most respected politicians of the second half of the 20th century, Olof Palme, Prime Minister of Sweden at the time, who handed over the debate in politics and academia, a broadening of the security concept. In methodological terms, expanding the scope of the concept of security is still problematic. When a concept is broadened, it tends to lose power of analysis because it covers many topics and becomes imprecise. In the case of the Colombian-Venezuelan border, it can be affirmed that the chaotic violence that exists there brings together so many elements that it can be better studied under the conceptual framework of human security. The problems of anarchy and lack of control are of such complexity and magnitude that they cannot be solved with the usual mechanisms of military, police and judicial force; it would be “more of the same”, of the formula with which the disorders of previous times were treated, but which today falls short. Today’s guerrillas, international crime and population movements call for a new approach.

Keywords

Security, border, threats, Colombia, Venezuela.

Introducción

Los temas de la seguridad y de la defensa han crecido tanto en problemáticas, temas y agendas que el campo conceptual parece no darles alcance. En los últimos 50 años, la realidad social y política, así como el debate contemporáneo, han incorporado tantos asuntos que el acuerdo entre los científicos sociales, de por sí siempre difícil, no se logra más que en asuntos específicos, con identificación precisa de los problemas que plantean.

En la época del reinado del Estado westfaliano, con sus soberanías excluyentes, la seguridad —tanto la internacional como la interna, en manos de una institucionalidad establecida— se configuró en torno a los temas militares y de estrategia, por una parte y, por otra, en los temas policiales y de justicia. El mundo de hoy no se puede entender ya dentro de esos límites. Los procesos de globalización, un sistema internacional más fluido y los procesos de transnacionalización, que gravitan todos sobre el Estado y sobre la sociedad civil, han trastocado el conjunto con la incorporación de temas nuevos y de agendas diversificadas.

Pronto hará medio siglo de las conclusiones de la Comisión Independiente Sobre Cuestiones de Desarme y Seguridad, presidida por quien fue uno de los políticos más respetados de la segunda mitad del siglo XX: Olof Palme, primer ministro de Suecia en ese entonces, y quien aportó al debate en la política y en la academia una ampliación de la temática de la seguridad. Ya por esos tiempos se abría paso la obra de Johan Galtung, sobre la construcción de la paz y el concepto de seguridad humana. A la seguridad se la empezó a ver como más que la sola ausencia de guerra, e incorporó temas del campo del bienestar social, de las luchas contra la pobreza, del acceso a bienes materiales y culturales, y demás factores de riesgo que podrían afectar la posibilidad de una vida digna para la humanidad.

En términos metodológicos, la ampliación del alcance del concepto de seguridad no deja de ser problemática. Cuando un concepto se amplía, tiende a perder poder de análisis, pues entonces abarca muchos temas y se torna impreciso. Pero, por otra parte, responde a la realidad

de una concepción también ampliada de la violencia, pues se inscribe en la idea de *violencia estructural*, aquella que se deriva no solo de la fuerza física, sino de las condiciones de vida que provocan sufrimiento y desamparo.

En el caso de la frontera colombo-venezolana, se puede afirmar que la violencia caótica que allí se vive reúne tantos elementos que se la puede estudiar mejor dentro del marco conceptual de *seguridad humana*. Allí, los problemas de anarquía y descontrol son de una complejidad y una magnitud tales que no se pueden resolver con los mecanismos habituales de fuerza militar, policial y judicial: sería “más de lo mismo”, de la fórmula con la que se trataban los desórdenes de tiempos anteriores, pero que hoy se queda corta. Las guerrillas, el crimen internacional y los movimientos de población de hoy piden un enfoque nuevo. Por supuesto que la fuerza y la justicia estarán presentes, pero no solas, porque serían insuficientes. Para estabilizar la frontera se necesitan muchas más acciones.

La estabilización de la frontera será una meta de largo plazo si no cambian las condiciones actuales de las relaciones entre los dos países. Esto alude no solo a las condiciones políticas, sino también, a la superación de los desequilibrios de mercado. Un ejemplo —el más dicente, por su tamaño y sus consecuencias— es el mercado de los combustibles. Una de las dos mayores causas de criminalidad en la región es el contrabando de gasolina. Aunque el producto no es ilegal en sí mismo, y lo ilegal es su contrabando, la disputa por el control del trasiego y de la cadena de distribución, hasta la venta al detal, genera competencia violenta entre las mafias presentes en la frontera. El negocio es gigante porque el desequilibrio también lo es. Mientras en Colombia la gasolina se vende no solo a precio de mercado, sino con una carga alta de impuestos y sobretasas, en Venezuela es prácticamente gratuita. Con una frontera porosa, el intercambio es inevitable. Una estrategia de fuerza es un fracaso anticipado. El problema es superable solo con dos economías vecinas compatibles.

En el presente (junio de 2020), la situación se ha tornado incierta, debido a la crisis de Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA), la empresa

estatal y monopolio de la refinación en Venezuela, lo que ha llevado a importar gasolina y, por primera vez en décadas, subir el precio a niveles rentables; sin embargo, dada la inflación desbocada en Venezuela, es posible que las condiciones de desequilibrio en los precios se mantengan. La escasez sí puede disminuir el contrabando. En todo caso, el panorama es incierto.

El narcotráfico es el otro factor mayor. Los dos Estados deberían tener la capacidad para brindar mejores condiciones de empleo y seguridad social, y en el campo, las de competitividad y conexión a mercados para una producción agropecuaria que reduzca el atractivo de los cultivos y del tráfico ilegales. Es claro también que las estrategias contra las drogas son un fracaso en todo el mundo. En ese sentido, la política exterior debe ser muy asertiva y muy inteligente, para promover el diseño de estrategias universales eficaces. Como se ve, la estabilización de la frontera exige acciones de todo tipo y una coordinación binacional, hoy fuera de alcance. En la actualidad se juega con imponderables. La crisis venezolana de combustibles puede llevar a una etapa de imposibilidad práctica para el trasiego. Pero sería un factor inestable en el tiempo y muy difícil de predecir.

Para volver al marco conceptual de una política de estabilización, se reitera la validez del concepto ampliado de seguridad. Con el enfoque viejo, el fracaso está más que cantado. Será una lucha contra un fenómeno multiforme e inasible. Las acciones de fuerza se estrellarían contra la reproducción permanente de los negocios y una capacidad de corrupción que anula los intentos porque penetra las instituciones, desintegra solidaridades sociales y debilita al Estado mismo.

En la actualidad solamente se puede contar con las políticas que pueda llevar a cabo el Estado colombiano de manera unilateral. El Estado vecino, caracterizado como Estado mafioso, entra con sus agencias en las disputas por los negocios. Aunque el nivel central proteste por la fuga de gasolina, es la propia Guardia Nacional Bolivariana uno de los factores de ese comercio lesivo para su propio Estado. Peor es la situación en el caso del narcotráfico, actividad que compromete hasta los niveles nacionales más altos del Estado venezolano. En otras fronteras del mundo,

cada Estado puede tener un margen de maniobra propio para actuar con eficiencia. En una frontera tan dilatada y con interacciones sociales tan complejas como la que ocupa estos intentos de estudio, la cooperación es indispensable.

Como no existe cooperación —y peor todavía, hay tensión— entre los dos Estados, Colombia debe trabajar con lo que hay. Propender por la ocupación plena de las áreas de frontera con presencia institucional. Asegurar que esa presencia sea capaz de integrar la sociedad e imponer la ley. Asegurar economías viables y niveles de bienestar competitivos con la ilegalidad. Derrotar la corrupción y erradicar los grupos armados ilegales. Un reto gigantesco, pero no por eso inabordable.

Las guerrillas colombianas en la frontera: antecedentes

Las guerrillas colombianas han estado por largo tiempo en las áreas de frontera. Hoy están en todo el territorio venezolano, con la complacencia y la protección de las autoridades venezolanas. Sus negocios ya no se limitan a los intercambios fronterizos: ahora incluyen negocios de narcotráfico y de minería ilegal hasta en el oriente de Venezuela. En la confusión de una sociedad atrapada entre la represión y la ineficiencia del Estado, las guerrillas colombianas han logrado entrar en relaciones simbióticas con el Estado y con la delincuencia. Esta contradicción aparente se entiende por sí misma, dado el carácter del Estado venezolano de los años corridos del siglo XXI bajo el régimen impuesto por el “socialismo del siglo XXI”.

Corría el último año de la década de los años setenta del siglo XX cuando, entre unas pocas familias vinculadas por lazos de parentesco de San Cristóbal y Rubio (en el Táchira) y de Villa Rosario y Cúcuta (Norte de Santander), corrió la noticia de un secuestro perpetrado en una hacienda ganadera situada en Barinas. El hijo de un ganadero había sido plagiado en los llanos venezolanos, y su madre, mujer decidida y luchadora, viajó a Bogotá, previa advertencia a sus parientes de no hablar del asunto. Mucho después se supo que el destino era un pueblo de Casana-

re, donde se negoció el rescate. Fue uno de los primeros indicios de las andanzas de la guerrilla colombiana en la franja venezolana adyacente a la frontera. Secuestrar allá y negociar aquí facilitaba la impunidad.

En el decenio de 1980, ya era clara la presencia guerrillera en el Zulia, en el Táchira, en Barinas y en Apure. El ELN había llegado a la frontera “como por entre un tubo”: el tubo del oleoducto Caño Limón-Coveñas, en nombre del cual pagó la Mannesman¹⁵ cuantiosas sumas por cuenta de la extorsión guerrillera. El dinero pagado por no volar el ducto fue clave para la resurrección del ELN, casi liquidado en Anorí en 1973, y renacido, tras pasar por un duro “cruce del desierto”, diez años más tarde.

De esta primera actividad de secuestro, todavía de perfil bajo, se pasó con rapidez, en la década siguiente, a una presencia permanente de la guerrilla operando en grupo y armada. La frontera se usó primero como un recurso de refugio que aprovechaba el bajo nivel de control ejercido por los venezolanos, y luego, como lugar de campamentos permanentes a salvo de la presión militar colombiana. Se hizo común la modalidad de atacar y huir a territorio venezolano. En Arauca y en Norte de Santander se hizo notoria la presencia de la guerrilla en los linderos que permanentemente cruzaban.

Uno de los trabajos más completos sobre la situación de la frontera es el libro de varios autores, editado por Ariel Ávila y publicado por la Corporación Arco Iris en 2012, y que en su introducción se remonta a los antecedentes desde los años setenta del siglo XX. Textualmente, se anota (sintaxis y puntuación del texto citado):

La etapa inicial se desarrolló entre la década de los setenta y ochenta del siglo pasado, cuando varias estructuras guerrilleras se posicionan en la zona de frontera. Los primeros en ocupar el espacio fronterizo fueron los frentes Domingo Laín del ELN en

15. Mannesman, compañía alemana nacida en 1890 para fabricar tubos de acero sin juntura, se hizo famosa por los escándalos que produjo con sus métodos para “aceitar los negocios”. Estuvo tras el incidente de Agadir (Marruecos), que en 1909 enfrentó el Imperio alemán a la *Entente Cordiale* de Francia y el Reino Unido, uno de los prolegómenos de la Primera Guerra Mundial. En Colombia, el intermediario para los pagos al ELN fue el célebre Werner Mauss, aventurero alemán experto en este tipo de operaciones al margen de la ley.

Arauca; Armando Cagua Guerrero del ELN en Norte de Santander; y el Frente 10 de las FARC en Arauca. Más tarde, en 1982, las FARC crearían el Frente 19 en la Sierra Nevada de Santa Marta, y de éste se desdoblarían el Frente 41, actuando en la Serranía del Perijá con prolongación hacia Venezuela, y en 1989 el Frente 59, que actuaría igualmente en la Serranía del Perijá, pero en La Guajira. Por parte del ELN, entre los ochenta y noventa se crearon varias estructuras como la 6 de diciembre, el Frente del ABC, la Compañía Simacota y el Frente Efraín Pavón, entre otras. En cada capítulo se detallará la presencia de estas estructuras en la zona. Por consiguiente, esta primera etapa podría caracterizar el posicionamiento de las guerrillas en las zonas de frontera, guardado un bajo perfil. (Salazar, 2012, pp. 27-28)

Fue en 1982 el momento en que se registró una guerrilla operativa en la franja venezolana desde El Zulia hasta Apure. En El Táchira se hizo familiar para las comunidades fronterizas del sur del Estado, y frente a Ragonvalia, Chinácota, Herrán, Chitagá, Toledo y Labateca, en Colombia, la presencia de grupos del ELN. En el sur de El Zulia y el norte de El Táchira apareció el Ejército Popular de Liberación (EPL), grupo que logró asentarse y ganar influencia en la zona cafetera de Norte de Santander y en la provincia de Ocaña, con proyección al Catatumbo. Las FARC llegaron más tarde, y lograron mucha fuerza en el Catatumbo, pero ese es un desarrollo más notorio en la década de 1990.

La primera etapa de la presencia en Venezuela con estructuras de guerrilla, y no solo con avanzadas de financiación (estructuras ligeras de secuestro y extorsión), coincide con la etapa de “recomposición y auge de la guerrilla” tras las crisis del decenio de 1970, según la caracterización temporal de los cambios que tuvo la guerrilla; especialmente, el ELN, en las dos décadas anteriores, propuesta por Pizarro (1990), en el libro colectivo *Al filo del caos*. Las etapas anteriores habían sido de “emergencia y consolidación 1962-1973” y de “crisis y división 1973-1980”, periodización de la que se apartan las FARC, cuyos cambios fueron, más bien, de estrategia y organización.

El auge de la guerrilla coincide con el petrolero. En los ochenta del siglo XX se desarrolló el campo de Caño Limón, en Arauca, y en los noventa, el campo de Cusiana, en Casanare. En Arauca, el impacto sobre las finanzas de la guerrilla fue directo (extorsión a las empresas del oleoducto, ya mencionado, y a las empresas de servicios), y en Casanare, más indirecto, por la experiencia alcanzada en materia de seguridad, pero ligado a la prosperidad general inducida por el petróleo.

En paralelo, el efecto de acción y reacción desató en los Llanos Orientales, y con fuerza, la aparición de autodefensas; unas, ligadas a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y otras, a proyectos locales, y en ambos casos, estimuladas por la afluencia de capitales de origen no siempre claro, que llegaron atraídos por la necesidad de lavar dineros en la agricultura comercial y en la ganadería, y facilitados por la expansión de la infraestructura. El cambio observado en los Llanos (demográfico y morfológico-social) fue acelerado en grado sumo.

El reflejo llegó, por supuesto, a la frontera. Allí, el contacto ancestral con los llanos venezolanos y la variedad de intercambios crecientes hicieron que la franja fronteriza fuera campo de expansión de la actividad guerrillera. En ninguna otra región del país la guerrilla llegó a influir tanto en la sociedad y en la política como en Arauca.

En Arauca, el ELN logró penetrar la burocracia estatal. Con influencia sobre funcionarios de todos los niveles y la presencia de sus propios militantes, se puso en la tarea de aprovechar los recursos del Estado para su propio beneficio. La corrupción, largamente arraigada, y sumada a la capacidad de intimidación, les facilitó la manera de condicionar a las autoridades. Era bien conocido en la década de 1990 que los gobernadores y los alcaldes debían pactar “acuerdos de gobernabilidad” con la guerrilla, so pena de tener problemas en el departamento y en los municipios. Los vicios del clientelismo político fueron puestos al servicio de los subversivos, paradoja que ilustra cómo la picaresca da para todo: el Estado financiando a su propio enemigo armado. A cambio, los gobernantes en poder de la bonanza generada por el petróleo llevaron la corrupción a niveles insospechados.

Como siempre sucede en los submundos ilegales, estos acuerdos no dejaron de tener consecuencias trágicas para quienes se prestaron a ellos. Un exgobernador, una diputada a la Asamblea y varios exalcaldes y concejales municipales fueron asesinados por el cobro de cuentas, bien fueran económicas o políticas. Pero para muchos funcionarios fue el camino al enriquecimiento ilícito y al logro de posiciones de poder.

La complejidad del caso araucano es una buena vara para medir el problema. En Norte de Santander y en La Guajira, las alianzas nefandas fueron más frecuentes con el paramilitarismo que con la guerrilla. Políticos y grupos armados se encuentran continuamente en el paisaje del conflicto colombiano, y en la frontera los encuentros son también con autoridades, grupos económicos y delincuencia del extranjero. El entramado fronterizo cobra dimensiones múltiples.

En el departamento de La Guajira, las alianzas entre políticos y grupos armados ilegales en los cuales confluyen fenómenos de narcotráfico, contrabando y paramilitarismo, fueron de una notoriedad tal que se llegó a la elección de un gobernador preso hoy por asesinato. Pero el entramado de conexiones entre políticos y bandas criminales tiene una raíz muy profunda en la sociedad guajira. Desde tiempos inmemoriales, el contrabando ha estado presente en la vida de las comunidades y se ha integrado de tal manera a la cultura regional que, a los ojos de las gentes, la actividad nunca fue percibida como una conducta indebida.

La política siempre fue clientelista, y esta afirmación no descubre nada nuevo; además, en los departamentos pobres el peso del Estado en el empleo es mucho mayor que en las regiones con estructuras sociales más modernas, y el reparto de favores tiene un impacto decisivo como motivación electoral. También, el dinero ilegal elevó los costos de la política, y se hizo muy difícil para quienes intentaron hacerla por fuera de los canales controlados por los grupos ilegales, alcanzar algún éxito. Con estructuras de poder manejadas de esta manera, se cierra el círculo: con dinero se adquiere el poder local, y ese poder permite la apropiación de las rentas públicas para financiar la continuidad del esquema.

En Norte de Santander, lo mismo que en La Guajira, las alianzas de los políticos con grupos armados ilegales fueron mayormente con el

paramilitarismo. La cocaína producida a partir de los cultivos del Catatumbo se convirtió en factor de poder económico y político. No es que desapareciera la posibilidad de acuerdos con la guerrilla, al estilo de los registrados en Arauca. También los hubo, pero no tuvieron la entidad alcanzada en el departamento llanero. El estilo puede ser más discreto que en La Guajira, pero en las campañas electorales incide el crimen organizado, y logra imponer, o condicionar, candidatos de su aprobación. También el ejercicio del terror sirve para condicionar autoridades locales e influir en los territorios.

En términos generales, el crecimiento de las guerrillas y la ampliación de los ámbitos territoriales en los que hicieron presencia, implicó su crecimiento y su fortalecimiento en las fronteras. La ubicación en los límites tiene un valor estratégico muy grande. Del exterior llegan armas, municiones, explosivos, equipos de comunicación y de inteligencia, amén de conexiones para establecer rutas de comercio ilegal. Igualmente, la vecindad de otro Estado provee ambientes regulatorios diferentes, lo que en muchos casos facilita las actividades financieras con menores riesgos de detección de los movimientos hechos con “dineros calientes”. En el caso presente, Venezuela no solo los facilita, sino que los estimula, bien sea oficialmente, o bien, por la existencia de mercados negros poderosos.

La década de 1980, a la que se propone como la del comienzo de una dinámica nueva en el conflicto colombiano, fue de vértigo. La violencia no solo creció, sino que se transformó: a la violencia nacida de la guerra de las guerrillas rurales contra el Estado se sumaron el sicariato urbano y el terrorismo; todo ello, inmerso en la confusión producida por una variedad de autores: el Estado, las guerrillas, las mafias del narcotráfico y las autodefensas, pronto integradas en las estructuras del crimen organizado gracias al poder de sus capitales.

Esos años ochenta fueron de mucha agitación social: movimientos campesinos, movimientos indígenas y de afroamericanos, movimientos estudiantiles, paros cívicos —modalidad que se extendió por todo el país como forma de lograr interlocución con el Estado—, y la aparición de un partido político nacido de las conversaciones de paz durante el

gobierno Betancur, que agrupó fuerzas de izquierda encabezadas por cuadros de las FARC, quienes decidieron probar la posibilidad de una lucha política legal. La represión a la que fueron sometidos, por una combinación de paramilitarismo, sicariato mafioso y la complicidad de funcionarios del Estado por fuera de las orientaciones estatales, fue una causa más de la violencia desatada; la misma que tiene, como símbolo para evocar, el asesinato de cuatro candidatos presidenciales.

No es casualidad que la década de los ochenta del siglo XX fuera de consolidación de las guerrillas y del narcotráfico, que hizo el tránsito de la primera etapa, la caracterizada por la marihuana, a las ligas mayores del negocio, con la mucho más rentable de la cocaína.

La guerrilla, aupada por el malestar social y la frustración por un proceso de paz que había despertado esperanzas bien fundadas, por una parte, y por la fuente de riqueza que encontró en la coincidencia de los cultivos de coca con las áreas de colonización —nicho privilegiado de las FARC para su desarrollo—, por otra, entró en un proceso de crecimiento y de expansión continuado. La frontera colombo-venezolana tiene la presencia de esos factores en los tres tramos principales, y ventajas comparativas para el negocio cocalero nacidas de los desequilibrios económicos ya mencionados, y más adelante, en el favorecimiento del régimen político instaurado en Venezuela desde 1999.

Antecedentes de tráfico y violencias

Durante las últimas cuatro décadas, el proceso ha crecido paulatinamente. De los contrabandos “folclóricos” consagrados por la costumbre, y de los secuestros y las extorsiones esporádicos de las guerrillas, se ha pasado a una competencia feroz por negocios de rentabilidad multimillonaria. En un comienzo, la preocupación se centró en las diferencias y en los incidentes causados por la violencia política; valga decir, la actividad de las guerrillas en la frontera y la afectación producida en Venezuela.

Según un informe entregado al Congreso de la República por el entonces representante a la Cámara Manuel Ramiro Velásquez en donde detallaba los incidentes fronterizos provocados por autoridades militares venezolanas durante el periodo 1982-2000, fue en 1996 cuando se presentó el mayor número de hechos, con 23 reportes, cuando ejercía como presidente de Venezuela Rafael Caldera. (1994-1999)

Las autoridades venezolanas cada vez subían más el tono de voz, al pedir mayores controles del territorio colombiano. Mientras tanto el Gobierno colombiano trataba de sortear las exigencias, denunciando el uso de armamento y munición venezolana por parte de las guerrillas colombianas. Esta situación se convirtió en insostenible y llevó a funcionarios del Gobierno venezolano a solicitar públicamente la posibilidad de traspasar la frontera colombiana en persecución de las guerrillas cuando fuese necesario. Se acuñó por parte de las autoridades venezolanas la ‘persecución en caliente’, táctica que venía siendo aplicada sobre el terreno de manera reiterada, como fue demostrado en su momento por el parlamentario Velásquez, quien logró recopilar 99 casos de incidentes fronterizos en 18 años (1982-2000) que solo obtenían declaraciones de rechazo o notas de protesta por parte de la cancillería colombiana. Mientras tanto los campesinos y habitantes de las zonas rurales ubicados en la frontera recibían la crudeza de las intervenciones de las fuerzas venezolanas. (Salazar, 2012, p. 224)

La gravedad de estos hechos y el fortalecimiento de la presencia de las guerrillas a lo largo de la frontera, pues avanzaron de manera tan rápida en la consolidación de territorios y en su respectivo control, que más tarde, de manera silenciosa, funcionarios del Gobierno venezolano trataron de establecer contactos y diálogos con el ELN y las FARC, con el objetivo de detener el agravamiento de esta situación, y más tarde, incluso, contemplaron las posibilidades de avanzar en la realización de pactos de no agresión con estos grupos armados.

En 1994 se encendieron las alarmas, al detectarse que en el Catatumbo comenzaban los cultivos de coca. Las mafias del narcotráfico, más veloces que el Estado, empezaron a operar en la frontera y en territorio venezolano. El contrabando tradicional sirvió de plataforma para uno nuevo y altamente delincuencial. La cocaína encontró rutas nuevas por Venezuela, cuando las rutas colombianas ya eran muy conocidas y más vigiladas. El lavado de activos y de monedas se facilitó por la mayor libertad de cambios existente en Venezuela. Las redes de corrupción aduanera ya estaban consolidadas. Todo fue fácil por un corto tiempo. Para ilustrar con ejemplos, vale la pena volver al texto citado de la Fundación Arco Iris:

Esta situación se hizo evidente cuando a mediados de 1997 fue detenido en territorio tachirenses el reconocido capo colombiano del narcotráfico Justo Pastor Perafán, quien había trasladado sus operaciones delictivas a la franja fronteriza, como forma de eludir la persecución de las autoridades judiciales colombianas. Las mafias de Cali y Norte del Valle tienen presencia en Venezuela desde 1995, es decir, esta presencia no se inicia con alias 'Jabón'. (Salazar, 2012, p. 225)

Como ya se expresó, fue fácil al principio. Pero la subcultura de las mafias no puede evitar las señales aparatosas de su presencia. El origen de clase social de los mafiosos importa muchas necesidades de ostentación y aprobación. Su presencia en una región o en una ciudad es fácil de detectar, dadas sus costumbres de exhibición de riqueza y de poder. Pronto, las autoridades tomaron cartas en el asunto, y en vez de actividad inadvertida, se tornó en actividad perseguida, con todo lo que eso significa en violencia y corrupción aumentadas. Más pronto que tarde, llegó un acompañante pertinaz del narcotráfico: el paramilitarismo.

En 1999, el grupo paramilitar comandado por Salvatore Mancuso llegó para tomar el control del Catatumbo. Rápidamente, los paramilitares controlaron el manejo del negocio, y si bien no eliminaron al Frente 33 de las FARC, lo hicieron retroceder a la parte norte, hacia el cerro

de Bobalí, alejado de la zona cocalera más productiva y más poblada. Los paramilitares de Mancuso subordinaron a todos los grupos armados delincuenciales presentes en el área, y lo hicieron con sus métodos conocidos: expeditos y crueles. Con la hegemonía establecida, el área sembrada aumentó y los contrabandos tradicionales aumentaron —especialmente, los de gasolina y cemento venezolanos—, para el proceso de la base de coca. La frontera facilitó el lavado de dólares, el tráfico de armas y el transporte de la cocaína por el área del Zulia. Todas las actividades relacionadas con la cadena del narcotráfico fueron monopolizadas o controladas por las AUC.

Los paramilitares impusieron precios y se convirtieron en los únicos compradores de la base de coca y de la cocaína procesada. El terror se encargó de afianzar el monopolio. Cúcuta se convirtió en un lugar de residencia para vinculados al narcotráfico, y de inversión de capitales. La crisis fronteriza de hoy ha detenido o dificultado parcialmente los negocios, pero la ciudad mantiene unos índices de criminalidad elevados, y en sus vecindades opera toda suerte de grupos delincuenciales. Algo interesante es constatar que los tipos delincuenciales cambiaron. El secuestro, típico de las guerrillas, disminuyó, y aumentó el desplazamiento de población. El terror no se detuvo con la desmovilización de las AUC. Los negocios de la economía “subterránea” siempre atraen a los delincuentes audaces, y hoy, los municipios de la provincia de Ocaña que tienen jurisdicción sobre la planicie del Catatumbo viven una oleada de violencias de todo tipo.

Si se comparan las tasas de homicidio de la época, la del periodo de la llegada de las AUC a Norte de Santander, se nota que la ciudad de Cúcuta comienza a figurar entre las de mayor tasa de homicidios. La mortalidad por homicidio en los municipios tuvo un comportamiento heterogéneo. A caballo entre los dos siglos, Cúcuta ingresó a la categoría de ciudad violenta.

Otro *ranking* poco deseable para una sociedad es la corrupción que producen las actividades ilegales de rentas extraordinarias. El contrabando, que siempre ha sido visto como “normal” en la frontera, preparó el ambiente para una corrupción generalizada. El dinero no se escatima:

es uno de los costos del negocio, para comprar autoridades de todos los niveles y asegurar la no represión y la impunidad para las actividades en toda la cadena del negocio, desde la producción hasta la exportación, y para la complicidad de instituciones estatales con los grupos armados que “regulan” las comunidades y protegen el negocio de la competencia. Así fue en La Guajira, Norte de Santander y Arauca.

Sobre el particular, cabe anotar que las AUC entraron en contacto con sectores de la oposición venezolana al régimen de Chávez y establecieron apoyos en ese país. Sobre la dimensión de estos contactos y estos apoyos, y sobre las acciones contra el régimen chavista, hay mucha controversia. Es probable que los intentos desestabilizadores no tuvieran el alcance que les atribuye el Gobierno venezolano, pero tampoco es creíble que se hubieran abstenido de actuar en connivencia con grupos opositores. De lo que dan cuenta los pobladores de la frontera —particularmente, en el área municipal de Villa Rosario, en Norte de Santander— es del entrenamiento a opositores venezolanos en las vecindades de la vereda de Juan Frío. En el área rural del sur del Estado Zulia hubo, ciertamente, presencia paramilitar, pero no se puede discriminar con claridad entre actividades de protección del negocio ilegal y actividades de entidad política, o de mezcla de ambas. Lo cierto es que también entraron en contacto con sectores gubernamentales venezolanos para el despacho de cargamentos de cocaína por vías aéreas y marítimas, desde territorios venezolanos. El carácter encubierto de todo este entramado, confuso y contradictorio, exige modalidades de investigación propias de los servicios de inteligencia estatales.

Otra consecuencia negativa de la expansión del narcotráfico, y de sus actividades colaterales, fue el desplazamiento de poblaciones. Se observa que el aumento en el número de desplazados que se da durante el periodo 1997-2002 coincide, a su vez, con la llegada de la expansión paramilitar al departamento. Una vez consolidado el dominio paramilitar en el área, disminuyó el desplazamiento. Esto es normal en los conflictos armados: la mayor violencia contra las comunidades se da cuando el territorio está en disputa. Cuando se establece un único grupo dominante, la violencia se limita a homicidios selectivos, para “mantener el orden establecido”.

Para volver a una de las mejores fuentes de información, el ya continuamente citado informe de la Fundación Arco Iris, vale la pena transcribir el párrafo siguiente:

Por el otro lado, a partir de su llegada tomaron el control del circuito del narcotráfico y este adquirió entonces dimensiones empresariales. Organizaron a los cultivadores y crearon verdaderas redes y centros de acopio. Convirtieron zonas del área metropolitana de Cúcuta en lugares vedados para su uso productivo y para el tránsito de personas o vehículos, pues los dedicaron a la transformación de la pasta de coca. Además, diseñaron nuevas formas de transportar la pasta y crearon nuevas rutas de exportación. También ampliaron sus aliados vinculando a funcionarios públicos colombianos. Todo el proceso era garantizado en términos de protección y seguridad. (Salazar, 2012, p. 232)

Más adelante, el mismo texto describe el área controlada:

Organizaron un negocio que hasta 1999 se presentaba con ciertos niveles de anarquía, sobre todo en su parte final, es decir el de la comercialización. Penetraron principalmente por los estados Zulia y Táchira, utilizando las rutas del municipio de Puerto Santander en Colombia que conectan el Puente Internacional Francisco de Paula Santander con la localidad de Boca de Grita y Orope en Venezuela, así como las rutas desde el municipio de Puerto Santander-Machiques-Maracaibo, Puerto Santander-La Fría-San Cristóbal, Cúcuta-Ureña-San Cristóbal, y Cúcuta-San Antonio-San Cristóbal. (Salazar, 2012, p. 232)

Entre las regiones de Arauca y La Guajira, el proceso mostró diferencias por una razón: la correlación de fuerzas entre Estado, guerrillas y paramilitares ha sido distinta. En Norte de Santander, como ya se anotó, las FARC se replegaron a la zona menos colonizada del Catatumbo, y dejaron el campo a las AUC en los cultivos de coca. En La Guajira hay

una presencia muy fuerte de las FF. MM., y menos, de la guerrilla y de otros grupos armados. En Arauca, la guerrilla y el Estado han librado una lucha larguísima por décadas, y la presencia paramilitar ha tendido a disminuir en el siglo XXI.

En resumen, la confusión mayor se da por la implicación de las guerrillas en el negocio de la cocaína, y más adelante, por su ingreso al negocio de la minería ilegal. Una y otra actividad hacen que guerrillas y narcotraficantes se encuentren en el negocio, bien para disputárselo, o bien, para especializarse en etapas del negocio, lo que implica una colaboración al menos tácita, cuando no franca, o para asociarse, como ha sucedido en muchas oportunidades a lo largo de los últimos 40 años.

La actualidad de las guerrillas y la delincuencia organizada en la frontera

La frontera colombo-venezolana es un hervidero de disputas entre todo tipo de organizaciones armadas que conjugan dinámicas anteriores de los conflictos y las violencias colombianas, con la corrupción y las políticas del régimen imperante en Venezuela. Son las rentas ilegales, la del narcotráfico primero, las del contrabando de combustibles, las de la minería ilegal y las de la trata de personas, las que resultan de controlar los pasos de la línea fronteriza y las del tráfico de armas.

La disputa por toda esa cantidad de rentas ilegales es el trasfondo de las violencias, y a estas se junta el factor político, representado por el actor más antiguo: la guerrilla, que, por solidaridades políticas e ideológicas, es apoyada por el gobierno venezolano, de manera embozada primero, y luego, abiertamente. A este complejo coctel de negocios turbios y rebelión política, todo entrelazado también en conexiones oscuras, se suma la pésima relación con los Estados vecinos, que no permite un manejo de colaboración y de unidad de criterios para combatir la violencia y la extorsión económica bajo una variada combinación de modalidades.

Como si lo enumerado no fuera suficiente para complicar la situación, las características sociales del entorno fronterizo y las tradiciones

históricas de ilegalidad en las relaciones económicas (aunque no necesariamente violentas), más el hecho de que buena parte de los negocios de las organizaciones criminales son transnacionales, y ello implica a organizaciones mayores, como los carteles demandantes de droga —cocaína, la mayor parte—, que inciden en la rebatiña por el control de las actividades de todo tipo que se desarrollan en un submundo tenebroso. Allí, los intereses de las organizaciones mejicanas y colombianas, más las emergentes de Venezuela, hacen de la frontera un territorio inestable y descontrolado en grado sumo.

Los comienzos de los procesos que han llevado a la frontera a la situación caótica de hoy se pueden remontar y rastrear hasta la década de 1990. Antes, la frontera tuvo sus descontroles con toda suerte de contrabandos, sin que ello se tradujera en violencias mayores. No fue una fuente de organizaciones delincuenciales, sino, más bien, un tráfico patrocinado por comerciantes, que lo percibían como actividad no delictiva, según la tradición de los intercambios fronterizos de siglos de contacto. Los Estados eran un estorbo tolerable, porque la corrupción permitía un manejo “honorable” de los desencuentros.

En los años noventa del siglo XX, el narcotráfico, que hacía presencia a escala pequeña y local, pasó a las ligas mayores. Los desencadenantes de las dinámicas nuevas fueron el cultivo de coca en la región del Catatumbo, el desequilibrio del mercado de los combustibles en los dos lados de la frontera, baratos en Venezuela y costosos en Colombia, lo que produjo el fenómeno de vasos comunicantes. A esto se suma la presencia guerrillera en Arauca, en el Catatumbo y en la serranía del Perijá.

Desde antes de esta disputa por los negocios, el ELN hacía presencia en la frontera. En un comienzo, lo hacía por razones puramente estratégicas y tácticas, que le permitían hacer sus actividades subversivas y protegerse cruzando la frontera. En esa época no tenían protección ni simpatías del Estado venezolano, pero pasaban como habitantes comunes y corrientes en una frontera donde el intercambio y la movilidad de las personas eran lo normal en la vida cotidiana de los vecinos. Esta situación fue muy marcada en Arauca y en parte de los límites de Vichada con Venezuela. La situación llegó a punto de crisis con la incursión

del ELN a través del río Meta, para atacar un puesto de la Infantería de Marina en el sitio de Cararabo.

La muerte de nueve infantes venezolanos, más los heridos y la destrucción causada, produjeron una impresión muy viva en la opinión venezolana y, por supuesto, en el gobierno del presidente Caldera. La tensión enturbió por un tiempo las relaciones entre los dos países. Con la llegada del presidente Chávez, el panorama fue por completo distinto. Chávez, en sus épocas de cruce del desierto político, hizo contacto con el ELN en la Guajira y en el Catatumbo, pero poco trascendió de la naturaleza de tales encuentros. Lo cierto es que la enemistad generada por el ataque de Cararabo dio paso a una relación diferente a partir de 1999. Primero fue de indiferencia, y luego, de franca convivencia y protección.

Las primeras estructuras guerrilleras que tomaron posición en la frontera, desde los años setenta y ochenta del siglo XX, fueron el Frente Domingo Laín, uno de los más fuertes del ELN, en Arauca, y donde posteriormente tendría éxito en la infiltración del gobierno regional, en la extorsión a las empresas del sector petrolero y en la inserción territorial dentro de Arauca, y de partes de Casanare y Vichada, el Frente Armando Cagua Guerrero, en Norte de Santander, con refugios en el Táchira vecino. El Frente 10 de las FARC se estableció en Arauca y tuvo una relación difícil con el ELN. El frente 19 hizo lo propio en la Sierra Nevada de Santa Marta, donde se desdobló para crear el Frente 41, que ocupó sectores fronterizos de la sierra del Perijá, con proyección sobre territorios del estado Zulia venezolano, y en 1989, el Frente 59 ocupó el sector norte del Perijá, en las vecindades de La Guajira. Los frentes del ELN en la frontera fueron prolíficos, gracias a los inmensos recursos que les dejó la explotación de la amplia gama de negocios ilegales fronterizos. Así, aparecieron el Frente Efraín Pabón Pabón, el Frente del ABC y la Compañía Simacota.

La siguiente etapa, a partir de la segunda mitad del decenio de 1990, fue la del protagonismo paramilitar. Por los mismos negocios ya en disputa, el bloque paramilitar de Salvatore Mancuso penetró el Catatumbo, desplazó al Frente 33 de las FARC, que con sus estructuras principales se asentó en un área de difícil acceso, en inmediaciones del cerro de

Bobalí, pero marginal para el control de la zona que llegaron a controlar hasta 1995. Bajo el control paramilitar, los sembrados del Catatumbo crecieron a la sombra de las dificultades del Estado, para controlar la expansión de las superficies de siembra.

Para completar el desorden, las organizaciones armadas delincuenciales del narcotráfico tomaron su parte del pastel. ‘Pacho’ Herrera, con sus socios Evert Saavedra Rendón y José ‘Chepe’ Santacruz Londoño, establecieron rutas de la cocaína entre Cúcuta, la capital del Norte de Santander, y el interior venezolano, para proyectarse a Surinam y Brasil. Con los carteles del Valle del Cauca, llegaron, como cereza del cóctel, los grupos armados de Los Rastrojos. Como puede verse, la invasión del espacio fronterizo no auguraba nada bueno en términos de la violencia que desataría la competencia por las rentas de la cocaína y de la gasolina. Esta última fue la base de otro negocio gigante, en la medida misma en que la devaluación constante de la moneda venezolana hacía aún más barato el combustible, y los aumentos de precio en Colombia, a su vez, ampliaban las distancias, para hacer de este contrabando algo tan rentable y con menos peligros que el tráfico de cocaína. Esta última es una sustancia prohibida, mientras que la gasolina no lo es, y el tipo delictivo es, por lo tanto, distinto en términos cualitativos. El segundo es contrabando.

Áreas y municipios colombianos implicados. Lugares críticos

La frontera es larga, y largos, los tentáculos de la ilegalidad. Desde los años noventa del siglo XX no hay tramo de esa frontera libre de factores de violencia. Desde La Guajira hasta los confines de la Orinoquía y el comienzo de la Amazonía, los negocios ilegales y la violencia campean. Una mirada rápida a la disposición geográfica de departamentos, municipios y corregimientos indica que la lista siguiente debe ser trabajada en función de la presencia de todo tipo de GAO:

- **Sector Norte. La Guajira y Cesar:**
 - Maicao-Albania-Hatoviejo-Barrancas-Fonseca-San Juan del Cesar-El Molino-Villanueva-Urumita-La Jagua del Pilar-La Paz-San Diego-Codazzi-Becerril-La Jagua de Ibirico-Curumaní.
- **Sector Central. Norte de Santander:**
 - Tibú-Puerto Santander-Cúcuta-Villa del Rosario-Ragonvalia-Herrán-Cácota.
- **Sector Sur. Boyacá y Arauca:**
 - Cubará-Saravena-Fortul-Arauquita-Arauca-Puerto Rondón-Cravo Norte.

La implicación de cada uno de estos lugares puede ser diferente. Unos son centros de GAO; otros, lugares de paso; otros, sitios de depósito y contacto con el otro lado de la frontera, o simultáneamente, pueden tener todas las funciones. En todo caso, el análisis preliminar muestra una frontera copada. Hay situaciones y funciones que implican cascos urbanos de importancia; en primer lugar, Maicao, Cúcuta y Arauca. Por sus áreas urbanas hay tránsito de contrabandos de todo tipo, o son mercados para la realización de productos de intercambio ilegal, como, por ejemplo, la gasolina en el área metropolitana de Cúcuta, donde se vende en las calles al detal y se almacena en carrotanques para su introducción en el interior de Colombia. Las ciudades también proveen a los negocios ilegales recursos para el lavado de activos y para conversiones monetarias.

Una parte importante del estudio detallado de las secciones de la frontera está marcada hoy por el distanciamiento entre los Estados vecinos. La relación colombo-venezolana no solo está marcada por la incomunicación entre las dirigencias políticas, sino que ha llegado a ser de hostilidad franca. El fenómeno dominante hoy en la frontera es el de las migraciones de venezolanos a Colombia, como lugar de destino o como lugar de paso para otros países de Suramérica. Los volúmenes han llegado a cifras impresionantes: entre tres y cuatro millones de venezolanos desplazados, la mitad de los cuales, en Colombia, y el resto, distribuidos entre Ecuador, Perú, Chile y Argentina, principalmente.

Ni la situación caótica de la frontera ni el cierre de esta, sin embargo, han disuadido las actividades de la delincuencia: antes bien, han estimulado otras actividades lucrativas al amparo de la informalidad reinante. El control de las trochas que sirven para evadir los controles venezolanos está en manos de grupos armados que compiten por su dominio y por tener el monopolio de los peajes que cobran por el paso, del tráfico corrupto de documentos de identidad, de la trata de personas —especialmente, de mujeres— para la explotación sexual y de trabajadores para otras actividades ilegales, como comercios no regulados y minería ilegal.

Las guerrillas en la actualidad

La actualidad está signada por la presencia en la frontera de unas guerrillas que cuentan con libertad de actuación en el lado venezolano. Por primera vez en la larga historia del conflicto interno colombiano, una fuerza subversiva colombiana cuenta con apoyo externo otorgado por un Estado. Esta situación no es un asunto menor. Introduce un factor de disputa entre Estados, por cuanto es una agresión contra un Estado legítimo, miembro de las Naciones Unidas y titular de derechos en el sistema internacional.

El Gobierno venezolano pasó de la pasividad y la tolerancia a la presencia de las guerrillas en su suelo, a un apoyo activo para el fortalecimiento y la libertad de acción de los grupos guerrilleros contra Colombia. Más aún, en el caso del ELN, este no solo es protegido en Venezuela, sino que es un aliado del Gobierno venezolano en materia económica (inmunidad para explotar el tráfico de cocaína y la minería ilegal, y tolerancia para ejercer funciones de control social en territorios de la frontera y del interior venezolano). Las disidencias de las FARC, de más reciente llegada, van por el mismo sendero.

El ELN había llegado a una situación de irrelevancia relativa en 2016. Con la entrega de las armas por parte de las FARC, encontró un segundo aire, porque se le presentó la posibilidad de copar espacios de las FARC y de reclutar a los renuentes a los acuerdos de paz. El ELN

ya no presentaba combate franco. Hacía hostigamientos, extorsiones y terrorismo ocasional. Ahora ha podido aumentar de manera notable sus efectivos y volver a las actividades de antes, aunque su capacidad de combate no alcanza todavía niveles apreciables.

El ELN está presente en los tres tramos de la frontera, pero su presencia pesa más en el llano araucano, donde ha tenido su mayor fortaleza desde el siglo XX, y donde mantiene “caliente” el sector de Saravena, en la axila geográfica que une el Sarare nortesantandereano con la llanura araucana. A lo largo del río Arauca, mantiene campamentos en la banda venezolana, de tal manera que puede cruzar, realizar ataques o actividades de extorsión y secuestros, y regresar a la seguridad del refugio en territorio de Apure; sin embargo, no puede dejarse de lado que el arraigo fue tan fuerte en Arauca que aún mantiene estructuras de apoyo en los municipios de Arauca, Arauquita, Saravena, Fortoul, Tame, Puerto Rondón y Cravo Norte, aunque estas no han recuperado el nivel de los años noventa del siglo XX. De todas maneras, sostienen la imagen de ser las estructuras más combativas del ELN.

La información obtenida por *InSight Crime* (2019a), y publicada en el libro digital *Venezuela: un Estado mafioso*, corrobora esa presencia y el carácter de estructura más activa del ELN, que se le asigna al Frente de Guerra Oriental. Dicha estructura tiene bases en Apure y su departamento gemelo en Colombia: Arauca. Según fuentes militares colombianas, hasta el 90 % de la logística y del poder de lucha del Frente de Guerra Oriental se encuentra en Apure. También se ha confirmado la presencia del ELN en los municipios venezolanos de Páez, Rómulo Gallegos y Muñoz, donde los guerrilleros llevan a cabo operaciones de contrabando.

También es conocida la presencia del ELN en el tramo intermedio de la frontera; específicamente, en el Estado de Táchira, y en particular, en el municipio de Fernández Feo, cuyos habitantes tienen como visión habitual a los guerrilleros paseándose con ropa de civil, pero equipados con fusiles y armas cortas. El mismo informe citado advierte del asentamiento del ELN en los Estados de Amazonas y Bolívar (el territorio más al sur de Venezuela, limítrofe con Colombia y con Brasil).

El Frente de Guerra Oriental es comandado por Gustavo Aníbal Giraldo Quinchía, alias ‘Pablito’, quien en 2015 entró a hacer parte del máximo órgano de mando del ELN, el Comando Central (COCE), y a quien se considera el jefe militar más radical del grupo. Este radicalismo es parte de la tradición del frente desde el siglo XX. Una de las razones para las dificultades que ha tenido el ELN en materia de unificación del mando es, precisamente, la independencia de la guerrilla araucana. Pablito ha incrementado las acciones del ELN tras la firma de los acuerdos entre el Gobierno colombiano y las FARC. Es indudable que la salida de las FARC de la escena del conflicto en Arauca le ha dado un campo de acción más estable al ELN, porque la relación con las FARC, con muchos altibajos, nunca pudo ser armónica y, de cierta manera, se estorbaban mutuamente; además, tras la muerte de Hugo Chávez, el ELN ha logrado construir una relación más fuerte con el gobierno de Maduro lo que le asegura un apoyo más confiable para mantener su refugio de Apure, pactar con los venezolanos reglas de juego para sus actividades económicas y fortalecer su Frente de Guerra Oriental para lanzar ataques en Colombia. El informe antes citado de *InSight Crime* menciona que ha vivido en una finca llamada Nula, en Apure, expropiada por el presidente Chávez.

Pablito ha sido un opositor constante a las conversaciones de paz con el Gobierno colombiano, pues considera que “las condiciones actuales no favorecen las negociaciones”. El mismo jefe guerrillero es el gestor de una política de expansión de las áreas de influencia de su guerrilla, desde su área tradicional de Apure y Arauca hasta los territorios al norte y al sur (de Táchira, al norte, y de Amazonas, al sur, así como hacia Vichada, en el lado colombiano). Bajo el mando de Pablito, el frente trata de copar las áreas que fueron de las FARC, junto con los negocios ilegales de éstas últimas; principalmente, los relacionados con los cultivos de coca y el tráfico del producto terminado por las rutas de Venezuela.

La sensación de crecimiento tras un periodo de años de estancamiento —o mejor, de franco retroceso—, avance reflejado en el reclutamiento y en la recuperación de su capacidad de combate, aunados a la confianza que produce tener un refugio cercano, hace que el Frente

Oriental, de Pablito, sea reticente a la posibilidad de una paz negociada. El factor Venezuela comienza a presidir una dinámica que no tuvo antes el conflicto colombiano; vale decir, la que le da el apoyo de un Estado vecino. En el pasado, el único elemento de internacionalización fue el disturbio que producía en las fronteras, y que inquietó principalmente a Venezuela, y en segundo lugar, a Ecuador y Panamá. Solo hasta el siglo XXI tuvo un apoyo pasivo en la cautela y la tolerancia relativas de Ecuador con los campamentos de las FARC en la frontera, y otro activo y abierto, patrocinado por el gobierno actual de Venezuela.

Entre el primer tramo de la frontera, al norte, y el tramo central, la presencia del ELN ha sido también constante, aunque sin el grado intenso de inserción social que logró en Arauca. En la actualidad, es el Catatumbo, región norte del departamento de Norte de Santander, donde tiene su asentamiento más notorio después del araucano. Ese asentamiento es binacional, puesto que la guerrilla tiene permanencia en el Estado Zulia de Venezuela. Las gentes de la frontera dan cuenta del ingreso de guerrilleros en territorio venezolano; además, las actividades asociadas al tráfico de cocaína, junto con la protección que desde hace años ha tenido el ELN en Venezuela, implican, necesariamente, el trasiego continuo de guerrilleros, armas y cocaína. Desde la primera etapa del gobierno chavista en la vecindad, esta guerrilla tuvo refugio y campamentos en el Zulia.

La presencia del ELN en el Catatumbo se proyecta sobre la provincia nortesantandereana de Ocaña. Los municipios de esta tienen la cabecera en la provincia, y jurisdicción territorial sobre el Catatumbo, herencia de la época anterior, cuando el Catatumbo era un área despolada. La ocupación de este territorio comenzó en la primera mitad del siglo XX, con la explotación de petróleo, y la colonización comenzó en la década de 1960, cuando cesó la resistencia motilona a la penetración de los colonos. Las ventajas comparativas del Catatumbo para el cultivo y el tráfico de la coca, ya mencionadas, y derivadas de la disponibilidad y de los bajos precios de los insumos para el procesamiento de la base de coca, junto con las ventajas del transporte seguro del producto fuera de

las fronteras y la facilidad para el lavado de activos y moneda, convierten el área en zona de disputa intensa.

La lucha por el control del Catatumbo no es solo con el Estado colombiano: es también con otros grupos armados que se benefician de los tráficos ilegales. Un grupo superviviente del EPL (del que, al parecer, solo conserva el nombre, pues actúa únicamente como organización de narcotráfico), llamado también Los Pelusos, es uno de los contendores, y los otros son GAO remanentes del paramilitarismo anterior, entre los cuales se destaca como el más fuerte el de Los Rastrojos.

Más al norte, el ELN tiene dificultades para sus asentamientos, por causa de dos factores: uno, el escarpado relieve de la serranía del Perijá en sus dos vertientes, y el otro, la intensa presencia militar colombiana en La Guajira y en el norte del Cesar; sin embargo, merodean en la zona y participan de actividades de tráfico de drogas y de contrabando de gasolina.

La presencia del ELN es más notoria desde 2016, cuando las FARC dejaron espacios que ocuparon por largo tiempo. Pero el factor más importante para el fortalecimiento está fuera de las fronteras. Al convertirse en un aparato de control social y político en Venezuela, ha podido apoderarse de actividades económicas rentables, como la minería ilegal y contrabandos de diverso tipo. Venezuela no es únicamente refugio: es un Estado que los protege y los apoya a cambio de que interfieran en la vida política del Estado colombiano y apoyen al régimen chavista con el control económico y armado de la población y en la regulación de las “economías sumergidas”.

Los otros grupos guerrilleros en la frontera son los llamados *residuales*, porque nacen de la desaparición de movimientos que se han desarmado, desmovilizado e incorporado a la política electoral y parlamentaria. Del EPL surgió una disidencia comandada por Francisco Caraballo, grupo que se disolvió en buena parte, salvo una fracción que actúa en el Catatumbo. Este grupo usa el nombre del EPL, pero en la práctica se ha convertido en un GAO típico, dedicado al negocio del narcotráfico, más conocido como Los Pelusos. Compite y se enfrenta con el ELN para

mantener el control sobre estas actividades. Desde 2018 se dan combates armados entre estas agrupaciones, y son parte importante de los factores de inseguridad para los habitantes de la región. El futuro de este grupo es incierto, y se juega en la capacidad que pueda tener para resistir a enfrentamientos simultáneos con las fuerzas del Estado, con el ELN y con grupos residuales también del paramilitarismo anterior a 2006. Recientemente han aparecido grupos con el mismo nombre en Cauca y Nariño, de pequeña entidad por ahora, atraídos por el negocio de la coca y la marihuana en esos territorios.

El otro grupo guerrillero está compuesto por disidentes de las FARC adscritos al Bloque Sur, y renuentes a aceptar los acuerdos de La Habana, y por otros, que inicialmente se vincularon al proceso de paz, pero luego decidieron que no debían continuar en este, en medio de enfrentamientos internos en la cúpula del partido político que fundaron.

Las disidencias de las FARC han intentado implantarse como grupo armado en el sur del país, entre la Orinoquía y la Amazonía, y al amparo de la cercanía de la frontera. Intentaron, sin éxito, un acuerdo con el ELN, grupo que debe de estar prevenido en grado sumo contra la posibilidad de ser hegemonizados por una guerrilla con la cual no lograron jamás una relación de confianza. Muchas hipótesis se pueden pensar acerca de estas relaciones, pero el hecho es que siempre fueron azarosas desde el momento de sus respectivos nacimientos.

Del lado de la sociedad y del Estado, Colombia parece atrapada en una especie de mito de Sísifo que impide consolidar los acuerdos de paz. Los extremos de uno y otro lado del espectro político se muestran incapaces de pactar unos acuerdos de mínimos. La violencia perpetuada crea visiones de un quehacer político que no toleran nada distinto de la aniquilación de los contrarios, y una sociedad fragmentada es incapaz de expresarse. La autoperpetuación de las violencias recurrentes se advirtió muchas veces. Pero la desintegración social, la anomia implantada por tanto tiempo en la sociedad, no permite que el pensamiento cale y sea eficaz.

El crimen en la frontera colombo-venezolana

Aspectos generales

Este numeral, que entra en el detalle de las presencias criminales en la frontera, se basa en la información recopilada por la organización internacional InSight Crime (2019b). Los datos, prolijamente detallados, son el mejor referente actual para el análisis de los GAO que tienen actividad en la frontera colombo-venezolana. Los documentos oficiales usan la denominación GAO para este tipo de bandas criminales, pero en el presente apartado se respetará la denominación utilizada en los documentos de la fuente. La descripción comienza por el factor que más pesa en la frontera como causa y motor de las dinámicas criminales; o sea, el narcotráfico, que tiene en el Catatumbo, en el departamento fronterizo de Norte de Santander, su lugar más rentable y más comprometido en todas las fases del negocio ilegal.

La región nortesantandereana del Catatumbo, en el lado colombiano de la frontera, tiene todas las ventajas comparativas posibles a la hora de ser el sitio más barato del mundo para producir cocaína. Y actualmente es una de las áreas de Colombia más prolíficas en el cultivo y la producción de drogas. Las montañas de los Andes en esta región tienen unas de las tasas de producción de cocaína más altas por hectárea —más de siete kilos al año—, según información de la policía antinarcóticos de Colombia. El principal precursor químico en el procesamiento de la cocaína es la gasolina, y gracias a los subsidios a los combustibles de Venezuela, esta es baratísima. Los otros dos factores definitivos para el comercio de cocaína son la proximidad a un punto de partida para transportarla y, si es necesario, almacenarla con seguridad fuera de Colombia —en este caso, en Venezuela—, y un flujo de mano de obra barata para cosechar, procesar y transportar los cargamentos de cocaína. Los venezolanos ofrecen cada vez más dicha fuerza laboral, y están dispuestos a asumir cada vez mayores riesgos, y por mucho menos dinero que los colombianos. En la región existe actualmente una gran oferta de trabajadores informales, compuesta por venezolanos desesperados por sobrevivir.

Pero la cocaína no es la única economía ilegal en esta frontera. El contrabando de gasolina, en gran medida ejecutado por el ELN, es otro de los focos que se han detectado en la región. Un litro de combustible venezolano de 95 octanos tiene un costo de 6 bolívares, lo que en dinero colombiano representa 0,25 pesos; sin embargo, en la frontera es comerciado por 6000 o 7000 pesos (169 956 bolívares). Cientos de barriles son transportados desde Apure hasta Arauca en total complicidad con miembros de la Guardia Nacional Venezolana, la cual recibe pagos a cambio de su silencio, hecho que pudo comprobar InSight Crime, por medio de material fotográfico.

Por otro lado, en los estados de Amazonas y Bolívar, al sur de Venezuela, el ELN y las disidencias de las FARC aprovechan la riqueza del suelo para extraer oro y coltán y llevarlo a Guainía y Vichada, en límites con Colombia. Una vez más, esto se lleva a cabo con la complicidad del Ejército venezolano y sometiendo a las comunidades indígenas que históricamente han ocupado esta región.

Los alimentos subsidiados que el Estado venezolano entrega a sus ciudadanos también se convirtieron en una forma de subsistencia, que es utilizada no solo por los grupos ilegales, sino también, por los ciudadanos del común. Desde Apure hacia Arauca y desde Zulia hacia La Guajira y Cesar, los víveres son transportados por rutas clandestinas; entre ellos está incluida la carne de res, que es comerciada por un precio inferior al oficial en Colombia, y aun así representa importantes ganancias, debido a que el costo en Venezuela está muy bajo, por el gran diferencial cambiario y por la falta de liquidez en el vecino país.

La gran escasez de alimentos en Venezuela, sin embargo, ha reducido el tráfico; incluso, ha generado el efecto contrario: el tráfico de Colombia a Venezuela, por la falta de provisiones.

El cierre de la frontera, en 2015, por parte del presidente Nicolás Maduro, reforzó aún más el control que la Guardia Nacional tenía sobre el contrabando de todo tipo de bienes. Los controles fronterizos más estrictos detienen a muchas personas que contrabandean al por menor, y pasan el monopolio criminal al Ejército venezolano. Mientras que las operaciones de contrabando al por menor realizadas por individuos se

vieron limitadas, las grandes mafias, de estrechos vínculos con la Guardia Nacional, florecieron.

El refugio venezolano: cambio de escenario

La tolerancia política y la corrupción oficial en Venezuela, junto con la proliferación de economías ilegales, han convertido a los estados fronterizos venezolanos en refugios criminales. Si bien las estructuras del crimen organizado venezolano —tanto estatales como no estatales— se están fortaleciendo, son los grupos colombianos los que tradicionalmente han ejercido más influencia en la región fronteriza con Venezuela. Tras la desmovilización de las FARC, desde 2017 hubo un gran cambio en el panorama criminal en la frontera.

La tolerancia frente a los grupos guerrilleros marxistas colombianos comenzó durante la administración Hugo Chávez. Al parecer, tanto el ELN como las FARC fueron tolerados, o quizá, incluso apoyados en Venezuela, durante el mandato de Chávez. Él veía a estos grupos ideológicos como aliados, aunque su actitud hacia ellos era compleja, y variaba según sus intereses. Chávez les permitió a ambos grupos utilizar territorio venezolano, pero también se puso en su contra cuando le convenía. Durante la administración de Maduro, Venezuela cumplió un papel importante en el proceso de paz con las FARC; pero luego, al descomponerse de nuevo la relación de conveniencia establecida, se hizo evidente el apoyo al ELN, tanto de manera pasiva, dejándolo permanecer refugiado en Venezuela, como de manera activa, al permitirle participar y manejar negocios muy lucrativos como la minería ilegal, en la que el ELN es veterano (en Colombia, es una de las fortalezas del ELN; sobre todo, por la explotación del oro en el Bajo Cauca).

El apoyo al ELN tiene dos causas que confluyen: la afinidad ideológica y los esfuerzos del régimen venezolano por la supervivencia política, que ha acaparado toda su atención, y que lo lleva a no despreciar aliado alguno. Por su parte, las disidencias de las FARC tienen la más larga experiencia en narcotráfico, un negocio en el que se halla inmersa la

cúpula del gobierno vecino. En síntesis, esto significa que las guerrillas colombianas, sean el ELN o las disidencias de las FARC en esta última etapa, refugiadas en territorio venezolano, han operado tranquilamente, y el gobierno de Maduro les ha posibilitado acrecentar sus recursos.

El Ejército de Liberación Nacional

El grupo armado colombiano que más ha disfrutado del refugio ofrecido por Venezuela es el ELN. Durante más de 30 años, las guerrillas de este actor del conflicto colombiano se han instalado en los Estados venezolanos de, Zulia, Táchira, Barinas, Apure y Amazonas. El primero y más utilizado de estos territorios ha sido Apure. En un comienzo no contaban con tolerancia ni apoyo activo del gobierno venezolano, pero sí aprovechaban la corrupción tradicional de la Guardia Nacional para obtener armas y municiones desviadas de los arsenales oficiales.

El frente de guerra más fuerte del ELN, el Frente de Guerra Oriental, tiene, según fuentes militares colombianas, la mayoría de sus fuerzas y sus recursos en Apure. Se ha podido establecer la presencia del ELN en los municipios de Páez, Rómulo Gallegos, Muñoz y Pedro Camejo, donde los guerrilleros controlan muchos negocios de contrabando y manejan los hilos de actividades en suelo colombiano relacionadas con extorsiones y secuestros.

Las personas entrevistadas¹⁶, de Cúcuta y Villa del Rosario, hacen suponer que la presencia del ELN en el Táchira es anterior a las fechas tentativas del informe de InSight Crime. En los finales de los años ochenta del siglo XX, la presencia del ELN en los municipios colombianos de Chitagá, Toledo y Labateca, y en los límites del Sarare nortesantandereano con Arauca (municipios de Cubará, en Boyacá, y de Saravena, en Arauca) ya era, también, por lo menos, esporádica en el lado venezolano de la frontera. No debe olvidarse que la reactivación o renacimiento del

16. Las entrevistas, telefónicas unas, y presenciales en Bogotá, otras, coincidieron todas con la solicitud de anonimato, lo que era de esperarse; además, la información nunca fue de una precisión mayor, como para requerir el apoyo del testimonio explícito e identificable. Coincide, eso sí, con lo oído por el autor en sus contactos con la región, bien conocida por demás, desde décadas antes.

ELN se dio gracias a los pagos extorsivos de la Mannesmann alemana a la guerrilla para evitar la voladura del oleoducto Caño Limón-Coveñas, cuya tubería pasa por las cercanías a la frontera en el área descrita.

Los testimonios dan cuenta de actividad del ELN en los municipios Rafael Urdaneta (Las Delicias), Junín (Rubio), Córdoba (Santa Ana del Táchira) y Fernández Feo (San Rafael del Piñal); vale decir, la franja sur del estado, pero advierten que por esa época no causaron mayores disturbios en el lado venezolano. Puede suponerse que era refugio temporal y camino practicable a Arauca, toda vez que el transporte era mucho más fácil por territorio venezolano.

La presencia del ELN en los estados de Amazonas y Bolívar, la parte más al sur de Venezuela, es una secuela lógica de la implantación en la Orinoquía y de la naturaleza de los negocios de droga, los que han tenido en los ríos de la Orinoquía —el Guaviare, en especial— el camino para llevar la cocaína a Venezuela, a Surinam y a Brasil.

En el Zulia, la fuente principal de información, las FF. MM. confirman la existencia de asentamientos guerrilleros, y los habitantes del municipio de Tibú, Norte de Santander, han dicho que los guerrilleros del ELN cruzan la frontera continuamente, tanto por la naturaleza de los negocios ilegales como por la necesidad de eludir las operaciones militares, o por la presencia de grupos armados del narcotráfico mafioso. Es bien conocida, además, su presencia en todos los municipios del Catatumbo y sus actividades para mantener el corredor de movilidad que los conecta con los frentes del sur de Bolívar y del Bajo Cauca. En el Catatumbo se disputa el predominio con el Estado, con Los Rastrojos y con Los Pelusos (GAO producto de la descomposición de una disidencia del EPL, como ya se mencionó).

El Frente de Guerra Oriental (Arauca) está bajo el mando de Pablito, quien en 2015 entró a hacer parte del máximo órgano de mando del ELN: el COCE. Informaciones recientes dan cuenta de la existencia de un mando superior a Pablito: el de alias 'Ariel' (Jaime Galvis Rivera), quien permanece en Venezuela, y a quien se supone conectado con la cúpula gubernamental venezolana. La agrupación de Arauca ha sido, tradicionalmente, una piedra en el zapato para el COCE.

Las dificultades del ELN para consolidar una jefatura unificada tienen en Arauca uno de sus problemas más difíciles, desde los tiempos del comandante Manuel Pérez, el cura que escaló la jerarquía más alta en la segunda etapa del movimiento.

Actualmente, Pablito está en la mira de las autoridades colombianas por su espectacular fuga de Arauca, donde estuvo preso, y porque su grupo es considerado el responsable del atentado terrorista que mató a 22 cadetes de la Escuela de Policía General Santander, en Bogotá. Según el informe de InSight Crime, ya citado, Pablito ha utilizado su refugio en Apure para fortalecer su frente de guerra y lanzar ataques en Colombia. Se cree que desde hace algunos años se ha establecido en una finca del área de El Nula, expropiada por el presidente Chávez. Este lugar vuelve a las primeras páginas como el lugar de la finca La Chiricoca, en la que, supuestamente, vive Ariel.

Pablito se ha opuesto a las conversaciones de paz con el Gobierno colombiano, pues consideró que “las condiciones actuales no favorecen las negociaciones”. El comandante guerrillero ha liderado una última etapa de crecimiento y de aumento de las acciones armadas, aunque, en su conjunto, no ha vuelto el ELN a la capacidad de combate que alcanzó durante la década de 1990.

El vacío dejado por los guerrilleros de las FARC que se desmovilizaron le ha dado oxígeno a Pablito para extender su radio de acción desde su nicho en Apure-Arauca a los Estados venezolanos de Táchira y Amazonas, así como hacia Vichada, en el lado colombiano. La falta de competencia le facilita el intento de dominar el área de Puerto Rondón y Cravo Norte, donde hay cultivos de coca desde hace años, y desde allí penetrar al sur, en los confines de la Orinoquía, que se confunden con los primeros territorios amazónicos, donde las vías fluviales están más disponibles para los tráficos de cocaína y coltán.

En el momento de escribir estos textos, llegan noticias de Norte de Santander sobre los enfrentamientos del ELN con el GAO Los Rastrojos, por el control del área arrocera de El Zulia, en las vecindades mismas del área metropolitana de Cúcuta. La presencia de Los Rastrojos ha sido constante cerca de la ciudad, y su asentamiento en Villa del Rosario,

municipio totalmente conurbado con Cúcuta, data de principios del siglo en curso. La razón, además del narcotráfico, fue el contrabando de gasolina, pero con este tráfico paralizado por la crisis de producción en Venezuela y la consiguiente escasez, se puede formular la hipótesis de un vuelco de Los Rastrojos a la tarea típica del anterior paramilitarismo: desplazar comunidades campesinas para apoderarse de las tierras más codiciadas del departamento. En julio de 2020, se reportan tres masacres de campesinos en el área mencionada, entre el municipio de Puerto Villamizar, el corregimiento de Aguaclara y el Zulia, uno de los cuatro municipios del área metropolitana de Cúcuta. Informaciones del lugar dan cuenta de una arremetida del ELN contra Los Rastrojos y de poca presencia estatal en el campo.

Los diarios colombianos, en julio y agosto de 2020 reportan una extensión de la presencia del ELN en áreas del interior de Venezuela. Realmente, la expansión comenzó tiempos atrás; particularmente, desde 2017. Lo novedoso es una ocupación mayor de espacios en la frontera; especialmente, en el tramo tachirense. Allí han penetrado a municipios del norte y del occidente del estado Táchira. El punto más sensible para la frontera es la presencia en Colón y en La Fría, porque es una conexión inmediata con el Catatumbo, en Norte de Santander.

Disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

Si bien las FARC han desaparecido desde finales de 2016 como un actor beligerante con cobertura nacional, hay cada vez más grupos disidentes en todo el país, y Venezuela se está convirtiendo no solo en una zona de retaguardia, sino también, en fuente de financiación para algunos de estos elementos.

El grueso de las disidencias proviene de los bloques Sur y Oriental de las FARC, donde la tradición y la experiencia de esta guerrilla fueron más cercanas a todas las etapas del negocio cocalero. Desde el piedemonte del Ariari y del Orteguzaza, Caquetá, y Putumayo abajo, y desde

el Unilla, en el sur del Guaviare, hasta el Río Guainía, InSight Crime¹⁷ tiene información de que Gener García Molina, alias ‘Jhon 40’, uno de los principales narcotraficantes de las FARC y antiguo comandante en el Meta, ha establecido una base al otro lado de la frontera, en Amazonas, Venezuela, con miembros del Frente Acacio Medina. Jhon 40 fue en algún momento el encargado de las finanzas del Bloque Oriental de las FARC, que operaba en siete departamentos: Arauca, Casanare, Meta, Guaviare, Vaupés, Vichada y Guainía. A John 40 se le atribuye la creación de muchas redes de tráfico con la inclusión de narcotraficantes colombianos, brasileños y venezolanos, entre los cuales el informe de InSight Crime destaca a Daniel ‘El Loco’ Barrera, capturado en Venezuela en 2012. Todo hace suponer que es uno de los más avezados narcotraficantes de las anteriores FARC, y hoy, de las FARC NG (nueva generación).

En el sur del departamento del Meta, en la banda norte del río Guaviare, alrededor de Puerto Concordia y Pororio, se encuentra una de las áreas de contacto entre cultivadores, procesadores y comerciantes de cocaína más dinámicas del sur colombiano. Allí, Jhon 40 puede recibir los cargamentos de droga que se trafican por los Llanos Orientales de Colombia, bastión de los disidentes del Primer Frente de las FARC, así como a lo largo de los ríos que bañan las selvas de la triple frontera entre Colombia, Venezuela y Brasil. Al parecer, también dirige —o al menos, cobra “impuestos” sobre ellas— las operaciones de minería ilegal en Amazonas, que incluyen oro y coltán. Según el informe citado, el exgobernador del Estado venezolano de Amazonas, Liborio Guarulla, denunció la actividad de las FARC y el ELN en el estado de Amazonas, y por eso fue vetado políticamente por el gobierno de Maduro.

De Jhon 40 se piensa que es un cuadro clave para las disidencias de las FARC comandadas por Miguel Botache Santanilla, alias ‘Gentil

17. Esta información llega hasta 2019. Desde entonces las disidencias se han alimentado de los elementos que después de desmovilizarse consideraron que el proceso de paz no se estaba concretando, o que les atrajeron por la reanudación de una posibilidad de volver a la vida anterior. El conjunto posterior a las primeras disidencias es liderado por Iván Márquez y por Jesús Santrich.

Duarte', quien fue expulsado de las FARC a finales del año 2019. Duarte comanda el grupo más grande de las disidencias, pero la impresión generalizada es que su mayor interés no es político, sino el narcotráfico. Las facciones disidentes se mantienen en territorios que fueron controlados por las FARC en Guaviare, sur del Meta y Vichada, así como en el departamento amazónico de Guainía. Venezuela es actualmente territorio seguro para las finanzas y las tropas de las FARC-NG. InSight Crime estima que el número total de combatientes y milicianos de las disidencias de las FARC activos en 2019 podría llegar a los 2500.

El Ejército Popular de Liberación

Otro grupo colombiano que tiene conexiones con Venezuela es el remanente del EPL, el GAO Los Pelusos (la denominación encubre los orígenes guerrilleros). El EPL se desmovilizó oficialmente en 1991, y esta última facción, en Norte de Santander, se ha convertido en un actor importante en el tráfico de drogas en la frontera con Venezuela. Después de la desmovilización de las FARC en 2017, el EPL inició una agresiva expansión declarándole la guerra al ELN y expandiéndose por fuera de su bastión en el Catatumbo.

El grupo se vio debilitado por la muerte, en 2015, de su líder Víctor Ramón Navarro, alias 'Megateo' (quien dirigía el tráfico de drogas en el Catatumbo), y tras el arresto de Guillermo León Aguirre, alias 'David León', en 2016. Según el informe de InSight Crime, esta vacante fue ocupada por alias 'Pácora', a quien las autoridades aún no han podido identificar. El apodo sugiere orígenes caldenses. Pácora encabeza la expansión del EPL, lo que incluye incursiones en Venezuela a fin de controlar rutas del narcotráfico, fortalecer el poder militar, y reclutar y entrenar a sus miembros. Ha habido informes de la presencia de esta fracción del EPL en el lado oriental del Lago de Maracaibo, en Casigua y El Cubo, territorios del estado Zulia.

El crimen organizado de origen colombiano

Ni la desmovilización paramilitar de 2006 ni la guerrillera, diez años más tarde, han impedido la persistencia de un viejo mal en Colombia. Se trata de las bandas al servicio del narcotráfico u otros negocios ilegales; algunas, ligadas en su origen al paramilitarismo, como Los Urabeños; otras, a carteles de la coca, como Los Rastrojos, con lazos originarios en el norte del Valle del Cauca. Ligadas a la minería ilegal o a tráfico mafioso de personas, armas y explosivos o gasolina, hay un surtido grande de empresas criminales violentas, porque necesitan monopolizar las actividades, con todo lo que eso significa en control de territorios, de corredores de movilidad o de poblaciones enteras. Fueron agrupadas conceptualmente bajo la denominación de Bandas Criminales (BACRIM), y más recientemente, rebautizadas como GAO.

Dos de estas organizaciones tienen una presencia significativa en la frontera con Venezuela: Los Rastrojos y Los Urabeños; de hecho, en territorio venezolano ha habido enfrentamientos entre los dos grupos, que buscan el control de los corredores de contrabando. La fragmentación de estos grupos, sin embargo, los ha llevado a verse cada vez más eclipsados a lo largo de la frontera con Venezuela por el ELN, el EPL y disidentes de las FARC; por cierto, en muchos casos están trabajando junto con estos grupos guerrilleros, así como con elementos corruptos de las fuerzas de seguridad de Venezuela. Los entrevistados de Cúcuta y Villa del Rosario coinciden en que Los Rastrojos han terminado por imponerse a los Urabeños, aunque no de manera definitiva.

Estos grupos compiten con grupos armados locales; unos, colombianos, y otros, venezolanos, nacidos de la inseguridad rampante en Venezuela y del intenso tráfico de armas que ha propiciado el propio gobierno al armar los llamados *colectivos*: una especie de milicias populares devenidas en bandas delincuenciales, pero actuantes en materia de control de población y, por lo tanto, a cubierto de la represión gubernamental.

En la competencia, a veces en alianza con los más poderosos, están los grupos venezolanos, los llamados *trenes*. El más nombrado de estos es el Tren de Aragua, nacido en la cárcel de Maracay, y que merodea en

negocios marginales, como la extorsión a los usuarios de las trochas clandestinas entre los dos países, o aliados a los mayores en contrabandos de mercancías y alimentos, personas y estupefacientes. Es voz popular en la frontera que las guerrillas han logrado mermar el control de esos grupos, pero el panorama es tan confuso que no hay estimaciones claras.

En el tramo norte de la frontera hay más presencia superviviente de Los Urabeños que en el tramo andino. En Norte de Santander, Los Rastrojos han estado por años entre este departamento y el Táchira. Ya para 2012 se sabía que tenían una especie de puesto de mando en la vereda de Juan Frío, muy cerca al casco urbano de Villa del Rosario y junto al río Táchira, que marca el límite fronterizo, y manejaban el contrabando y la distribución de gasolina. Vale anotar que hoy este tráfico anda decaído por la escasez de combustibles en Venezuela, y el impacto es muy grande para la numerosa población que vivía de la venta al detal. Esto, junto a la migración venezolana, y ahora la pandemia de la COVID-19, son factores de descomposición social aguda y aumento de la delincuencia callejera.

Por último, no se puede dejar de mencionar el papel ambivalente que juega un actor estatal venezolano: la Guardia Nacional Bolivariana. La ambivalencia es total, en el sentido de ser soporte del régimen como policía militarizada y tener la misión de guarda fronteras, pero, al mismo tiempo, ser socia de grupos de delincuencia organizada, en los grandes negocios ilegales; especialmente, en el contrabando de gasolina, cuyo suministro monopolizaron por años.

La Guardia Nacional tiene un largo historial de corrupción desde su misma fundación, que data de 1937, durante el gobierno de Eleázar López Contreras. Los gracejos populares que sobre este cuerpo se han hecho por décadas siempre aluden a su alto grado de corrupción. En la frontera, debe ser considerada parte de aquello que debería combatir. Se ha aliado con los GAO colombianos para enriquecerse con la venta de la gasolina y de los víveres, que son escasos en Venezuela, pero que, con la distribución bajo el control de la Guardia, se han convertido en objeto de transacción ilegal. En Villa del Rosario y en Cúcuta, se obtienen, a bajo precio para el promedio colombiano, abarrotes que no consiguen los tachirenses porque son objeto de extracción dolosa.

Fuerzas Patrióticas de Liberación Nacional (FPLN) o Fuerzas Bolivarianas de Liberación (FBL)

Este grupo no es fácil de explicar para un observador ajeno a la cotidianidad política de Venezuela. La apariencia es la de un grupo guerrillero que no combate al gobierno y, muy al contrario, lo apoya. La contradicción se explica por el hecho de ser el FBL una agrupación que precedió al gobierno de Hugo Chávez. Se creó, según las versiones más corrientes, en 1992, pero algunos analistas lo remiten a los años ochenta del siglo XX. Lo cierto es que su actuación armada se inauguró en 1992 con un atentado contra un jefe sindical. En los comienzos del gobierno Chávez se mantuvieron expectantes, como, por otra parte, lo hicieron sectores de la izquierda radical venezolana y sectores amplios del sindicalismo venezolano, porque no tenían claro cuál sería el rumbo del nuevo gobierno.

Es uno de los principales actores ilegales venezolanos activos en la frontera, pero se lo debe ver como una anomalía —o al menos, como una anomalía aparente— por quienes creen que es una organización diseñada para cumplir misiones que no puedan aparecer como de las fuerzas gubernamentales. Bien visto el asunto, esa percepción es simplista. Cuando Chávez llegó al gobierno, no recibió apoyo inmediato del FBL. Es un extraño fenómeno por parte de un grupo rebelde de partidarios del Gobierno, inspirado en el modelo guerrillero colombiano. En su etapa inicial, cooperaron con el ELN, pero después se apartaron, pues vieron en ese grupo una competencia, toda vez que el ELN opera de manera permanente en la banda venezolana de la frontera. En últimos años de las FARC, estas fraternizaron con las FBL y se aliaron de modo ocasional para actividades conjuntas.

Este grupo, que cuenta con entre 1000 y 2000 miembros (el informe de InSight Crime establece un rango de entre 1000 y 4000, pero la mayor parte de los conocedores del asunto no le dan un margen tan amplio), se dedica a la extorsión y al secuestro, y se sospecha que realiza actividades ilegales para políticos locales a cambio de recibir dinero de los presupuestos del Estado. El informe de InSight Crime (2019a) anota que

Fuentes en Venezuela han afirmado que tienen nexos con el narcotráfico, pero no hemos encontrado ninguna prueba concreta de esto. Se ha registrado presencia del FBL en los estados Apure, Táchira, Barinas, Zulia, Mérida, Portuguesa, Cojedes y Carabobo, así como en Caracas. Es posible que anteriormente hayan recibido material y formación de las FARC. Dado que ha habido informes de la presencia de disidentes de las FARC en Venezuela, esto puede ser el resultado del trabajo con elementos de las FBL.

En la actualidad usan el nombre de Fuerzas Patrióticas de Liberación Nacional (FPLN).

La criminalidad organizada y descontrolada en la frontera

En el pasado, la carga de la presencia de delincuencia organizada en la frontera la llevó Colombia con exclusividad.

El crimen organizado venezolano ha surgido con fuerza durante el periodo chavista y ha aumentado su participación criminal, y es ahora un factor de desorden e inseguridad tan importante como el componente original colombiano.

Los negocios ilegales a lo largo de la frontera son transnacionales por definición. Para enfrentarlos se necesita un esfuerzo en el que participen distintos Estados, según los grados de afectación que les produzcan estos negocios. En el caso examinado, la primera responsabilidad es de los Estados en cuyo suelo se desarrollan las actividades criminales, y en segundo lugar estarían los Estados en cuyas sociedades y ordenamientos jurídicos tengan repercusión las actividades criminales; sin embargo, entre Venezuela y Colombia no hay colaboración, ni siquiera diálogo diplomático. En esas condiciones, los esfuerzos serán unilaterales y de efecto dudoso, pues el Estado vecino, más que combatirlos, parece colaborar con algunos factores de disturbio, y permanecer indiferente ante otros; lo que es peor, algunas de sus agencias forman parte del entramado criminal, como es el caso de la Guardia Nacional Bolivariana.

Los Estados limítrofes no tienen, entonces, la posibilidad de controlar la frontera por medio de acciones de cooperación. Las guerrillas colombianas encuentran refugio y protección en Venezuela, y eso da la medida de la distancia existente entre los dos Estados y de la magnitud de la acritud mutua.

Este numeral, que entra en el detalle de las presencias criminales en la frontera, se basa en la información recopilada por la organización internacional InsightCrime (2019b). Los datos, prolijamente detallados, son el mejor referente actual para el análisis de los GAO que tienen actividad en la frontera colombo-venezolana. Los documentos oficiales usan la denominación GAO para este tipo de bandas criminales, pero en este apartado se respetará la denominación utilizada en los documentos de la fuente. La descripción comienza por el factor que más pesa en la frontera como causa y motor de las dinámicas criminales, que es el narcotráfico, y que tiene en el Catatumbo, departamento fronterizo de Norte de Santander, su lugar más rentable y más comprometido en todas las fases del negocio ilegal.

La región del Catatumbo, en el departamento de Norte de Santander en el lado colombiano de la frontera, tiene todas las ventajas comparativas posibles a la hora de ser el sitio más barato del mundo para producir cocaína. Y actualmente es una de las áreas de Colombia más prolíficas en el cultivo y la producción de drogas. Las montañas de los Andes en esta región tienen una de las tasas de producción de cocaína más altas por hectárea —más de siete kilos al año—, según información de la policía antinarcóticos de Colombia. El principal precursor químico en el procesamiento de la cocaína es la gasolina, y gracias a los subsidios a los combustibles de Venezuela, esta es baratísima (en el momento de escribir estos textos, la situación del abastecimiento de combustibles es incierta en Venezuela, y es posible que se liquide el contrabando por sustracción de materia). Los otros dos factores definitivos para el comercio de cocaína son la proximidad a un punto de partida —en este caso, Venezuela— y un flujo de mano de obra barata para cosechar, procesar y transportar los cargamentos de cocaína. Los venezolanos ofrecen cada vez más esa fuerza laboral, y están dispuestos a asumir cada vez mayores

riesgos, y por mucho menos dinero que los colombianos. En la región existe actualmente una gran oferta de trabajadores informales, compuesta por venezolanos desesperados en el área fronteriza.

La producción de cocaína es transportada a Venezuela a lo largo de todos los tramos de la frontera; vale decir, a los estados de El Zulia, Táchira y Apure. De Venezuela salen las rutas a Méjico, cuyos carteles han monopolizado el acceso a Estados Unidos por vía aérea o marítima. Los ríos que comparte con Colombia y con Brasil facilitan la toma de las rutas a este último país y a Surinam, para luego ser enviada a países de la costa occidental de África, desde donde se dirigen los envíos para el mercado europeo. Parte de la producción se queda en Brasil, país que en los últimos años se ha convertido en consumidor importante. En el informe de InSight Crime, se aventura un cálculo:

No existen cifras claras sobre la cantidad de cocaína que ingresa a Venezuela, pero dos fuentes de inteligencia internacional, que hablaron bajo condición de anonimato, dijeron que no les sorprendería que la cifra estuviera por encima de las 400 toneladas al año. Al precio actual de US\$4.000 por kilo en Venezuela, esa cantidad de droga equivale a US\$1,6 billones. Los costos del tráfico en Venezuela se estiman en unos US\$1.000, lo que significa que el crimen organizado en esta atribulada nación andina se estaría obteniendo unos US\$400 millones al año, solo por el comercio de cocaína. (Insight crime, 2019a)

Los datos anteriores pueden haber variado para 2020, pero dan una idea de la magnitud del negocio. Las consideraciones sobre el otro negocio ilegal —el de la gasolina— pueden dejarse de lado. Por muchos años, aun si Venezuela comenzara una reconstrucción pronta de su industria petrolera, la disponibilidad de gasolina sería muy baja, los precios tampoco continuarían bajos y, por lo tanto, el negocio sería asfixiado por la crisis.

Además de lo mencionado, hay otra fuente de beneficios en la minería ilegal. El ELN y las disidencias de las FARC, implantados en los

departamentos colombianos de Vichada, Guaviare y Guainía, y en los estados venezolanos de Amazonas y Bolívar, se lucran de la explotación de oro y coltán. Finalmente, los alimentos subsidiados que el Estado venezolano entrega a sus ciudadanos, también se convirtieron en materia de contrabando. Desde Apure hacia Arauca y desde Zulia a La Guajira y Cesar, los víveres son transportados por rutas no siempre clandestinas, para venderlos a mayor precio en Colombia. Últimamente, los residentes de la frontera informan que ha disminuido el volumen, y hasta se ha invertido el tráfico de algunos productos, por causa de la escasez de alimentos en Venezuela.

El cierre de la frontera, en 2015, por parte del presidente Nicolás Maduro, reforzó aún más el control que la Guardia Nacional tenía en el contrabando de todo tipo de bienes. Los controles fronterizos más estrictos detienen a muchas personas que contrabandean al por menor, pero las mafias grandes, con la complicidad de guardias nacionales y militares, monopolizan el tráfico en los dos sentidos.

El conflicto interestatal: la amenaza convencional

América del Sur no ha sido un escenario importante de guerras entre Estados. En el siglo XIX se dieron guerras entre la Triple Alianza de Brasil, Argentina y Uruguay contra Paraguay, y las dos guerras del Pacífico, que enfrentaron a Chile contra Perú y Bolivia. En el siglo XX, la de mayor envergadura fue la guerra entre Bolivia y Paraguay, por la posesión del Chaco Boreal. También, con menos duración e intensidad, se dieron el conflicto amazónico entre Colombia y el Perú y la guerra corta entre Perú y Ecuador. Otros enfrentamientos, que difícilmente se pueden catalogar como guerras de manera estricta, se dieron entre Bolivia y Brasil, por el territorio de Acre, ocupado por Brasil, e incidentes fronterizos entre Perú y Ecuador, en el tramo final del siglo pasado.

En conjunto, estos conflictos no se acercan a escenarios como el europeo del mismo periodo. La mayor parte del tiempo ha sido de paz entre vecinos, aunque a veces se agite el tema de disputas de límites, como

en el caso de Argentina y Chile, que llegaron al borde de una guerra entre 1978 y 1979, pero, afortunadamente, no pasaron a mayores.

En las relaciones de Colombia se han dado periodos de tensión, pero siempre los dos Estados han apelado a la diplomacia para mantener bajo control esas tensiones y diferencias. Subsiste una diferencia de límites marinos en el golfo de Coquibacoa, o golfo de Venezuela, que fue causa de momentos de tensión, pero a pesar de lo dilatada que ha sido la cuestión, no se la ve con la entidad suficiente como para aventuras de tipo bélico. El peligro de un conflicto entre los Estados estriba en los llamados “incidentes de efecto instantáneo”, que, en una situación de mala relación y sin canales diplomáticos activos, no se puedan aislar y se salgan de control.

Una barrera grande contra la idea de una guerra entre Colombia y Venezuela es la que supone el territorio donde sería librada: la larguísima frontera entre los dos países tiene 2219 kilómetros de longitud. A lo largo de esa frontera se alterna una variedad notable de escenarios geográficos que pueden ser agrupados en tres principales: la llanura desértica de La Guajira (el tramo más corto), la zona montañosa andina que discurre desde los montes de Oca hasta el piedemonte llanero, donde mueren las estribaciones del nudo de Santurbán, y la llanura orinoquense, que comparten los dos países. Al sur hay una corta extensión de la vertiente del Amazonas, pero a efectos prácticos, es parte del tercer escenario mencionado.

Los territorios de Colombia y Venezuela tienen continuidad en la mayor parte de la frontera. La llanura orinoquense va desde las estribaciones de la cordillera Oriental colombiana hasta el mismo delta del río Orinoco, en los confines orientales de Venezuela. La Amazonía es igualmente continua hasta encontrar la región de las cabeceras del Orinoco. La cordillera andina —en este caso, la cordillera Oriental colombiana— va de sur a nororiente, desde el nudo de Santurbán hasta las costas caribeñas, en el centro-oriente venezolano. Tan solo la llanura caribe está separada por el ramal de la cordillera Oriental andina que discurre al norte, desde el departamento colombiano de La Guajira hasta Norte de Santander, para marcar la frontera entre los dos países desde el valle

del río Intermedio hasta los montes de Oca, en las cercanías del mar Caribe. Entre estos y el mar, queda el tramo corto que le da continuidad a la región guajira entre la Sierra Nevada de Santa Marta y el lago de Maracaibo.

Las tres regiones dan origen también a similitudes sociales. Los llaneros de Colombia y Venezuela tienen lazos comunes e identidades profundamente relacionadas. Cuando se usa el gentilicio “llanero” se sobreentiende que engloba a colombianos y venezolanos, allá y acá del Arauca, del Meta y del Orinoco. La frontera andina es rica en historias comunes y lazos sociales intensos e intercambios comerciales, desde la época de la conquista española, y se han prolongado a través de la colonia y la república hasta el día de hoy. Las serranías de Los Motilones y del Perijá, escarpadas, boscosas y abruptas, producen una interrupción del intercambio humano, pero al norte los indígenas wayúu, o guajiros, se mueven a través de sus territorios ancestrales a lado y lado de las fronteras nacionales, y los intercambios económicos y de población entre el Caribe colombiano y la región zuliana, en Venezuela, han sido también intensos y continuos. Es, pues, una frontera muy viva, y tan interrelacionada que, como ya se mencionó, se la llama “el tercer país”, para subrayar la profundidad de los lazos que unen a los pueblos fronterizos, los más fuertes de todas las fronteras latinoamericanas.

En el caso de un enfrentamiento armado en toda regla entre los dos Estados, la geografía hace muy predecible la estrategia. Parece irónico que así sea en una frontera tres veces más larga que el frente occidental de la Primera Guerra Mundial. Pero el relieve impone su lógica, y las condiciones de los dos Estados para movilizar y sostener fuerzas, también. No sería posible una guerra de frente continuo a lo largo de los límites terrestres, y los medios modernos de movilidad solo podrían ser utilizados en sectores específicos de dichos límites. El clima también dicta su ley. En las llanuras, tanto la del desierto Caribe como la orinoquense, la alternación de los regímenes de lluvia y sequía limitan las posibilidades de la maniobra con elementos motorizados en buena parte del año.

La zona norte propicia para maniobras rápidas es la Guajira. Allí, desde el hito Matajuna, al norte, hasta el Alto del Cedro, al sur, discurre

una geodésica que marca la frontera entre los dos países. El carácter de la línea fronteriza, una recta entre dos hitos, indica que se trata de una llanura sin accidentes geográficos mayores. Es este el escenario donde sería posible un ataque blindado y mecanizado contra el territorio colombiano, en la línea Maracaibo-Maicao-Riohacha. La península de La Guajira sería también un teatro posible para maniobras de asalto anfibio. Esta última posibilidad tampoco implica muchas sorpresas, porque la concreción de un desembarco está sujeta a los gradientes de las costas que permitan la operación de los buques de asalto.

El clima hace difícil la operación de fuerzas móviles entre agosto y diciembre. Parte del área de un avance probable estaría negado (o por lo menos, se haría difícil) para una progresión con equipos pesados, por causa de las lluvias y las inundaciones. El primer semestre, en cambio, es ideal para un despliegue móvil. Pero en una guerra, el avance por el desierto guajiro estaría *cantado*, sería fácilmente previsto y, por supuesto, las maniobras defensivas estarían planeadas para retardarlo, detenerlo y contraatacar. En el resto de la frontera no hay áreas que puedan replicar las condiciones del teatro del norte.

En la zona central, la que va desde los montes de Oca hasta el piedemonte llanero de Arauca, un conflicto tomaría una forma distinta. El terreno no favorece la movilidad: predominan las montañas, y solamente en las llanuras del Zulia-Catatumbo se puede dar un avance, pero limitado, con medios modernos. La posibilidad de un avance, en, por ejemplo, la línea La Fría-Puerto Santander-Sardinata llegaría muy pronto a las estribaciones de la cordillera Oriental de los Andes, donde se frenaría. Y se frenaría porque la infraestructura vial, además de no ser densa, es de carreteras de montaña, cuyo bloqueo es muy sencillo. Envolver a Cúcuta sería difícil; acceder a Pamplona, prácticamente imposible, y penetrar hacia el interior colombiano, “obra de romanos”. La experiencia de combate contraguerrillero del Ejército colombiano le da ventajas muy grandes en terrenos montañosos. Es un ejército acostumbrado a permanecer durante largos periodos de patrullaje por terrenos difíciles, con una logística descentralizada y con una tropa fogueada en combate real. En alta montaña, cuenta con tropas especializadas y equipo adecuados al

medio, en una magnitud que supera a cualquier otra fuerza en Latinoamérica. La ventaja táctica del defensor es todavía mayor por las características de unas montañas muy escarpadas, y por las propias de una red de carreteras cuyos tramos constituyen auténticos *atolladeros* para una maniobra ofensiva. En las montañas reina todavía la infantería. El uso de helicópteros se ve limitado por el estado del tiempo que se tenga en cada caso y por la existencia de áreas propicias para desembarcos de tropas y equipos (con frecuencia, escasas).

En el escenario llanero tampoco son fáciles las cosas para un atacante. El terreno plano podría suponer para quien solo mire el mapa, un escenario propicio para un avance mecanizado. Pero la realidad es otra. Es un área con poca infraestructura, cruzada por ríos e innumerables *caños* de agua, que son obstáculos naturales para el despliegue de una Fuerza motorizada. Nuevamente, un ejército experimentado en guerra irregular tendría la ventaja. Un intento de penetración se puede desorganizar muy pronto, la logística del ofensor se haría difícil y el apoyo aéreo, aun en condiciones de superioridad, se diluiría en las grandes llanuras contra un defensor elusivo, difícil de localizar, que combate de manera heterodoxa y conoce cada palmo del llano. En Arauca, el escenario más posible, o en el Vichada, más complejo todavía para el ofensor, una penetración no tiene *agarre* fácil, a pesar de los medios de movilidad que se le destinen.

Los escenarios venezolanos enfrentados a los descritos son bastante simétricos: al norte de la frontera, en el occidente venezolano, está la depresión lacustre de Maracaibo, vecina al desierto de La Guajira; al centro, los Andes venezolanos, coronados por la Sierra Nevada de Mérida; al sur, la otra depresión de los flancos de la cordillera, la anegadiza del Bajo Llano. La frontera discurre entre paisajes similares a cada lado: los espinares litorales al norte, las zonas de selva (bastante colonizadas ya) de las estribaciones de la Serranía del Perijá y de la llanura del Catatumbo, la montaña andina y los llanos comunes de Colombia y Venezuela. Una descripción más detallada ayuda a entender lo ya formulado.

Escenario n.º 1. La península de La Guajira

El frente más probable de avance sobre Colombia sería una línea comprendida entre el hito Matajuna, al norte, y el hito del Alto del Cedro, al sur. Las líneas de penetración serían, primero que todo, el eje Paraguachón-Maicao-Riohacha, para cortar en dos La Guajira. Otras posibilidades serían el eje Cerro de la Teta-Uribia-Manaure, y desde Uribia, al sur, para una maniobra de convergencia sobre Riohacha. La posibilidad de un giro al norte, hacia Puerto Bolívar, es poco probable, porque sería desviar fuerzas para un lugar donde estarían, en términos estratégicos, en medio de la nada y útiles para nada. De todas maneras, la actividad económica —principalmente, la carbonífera— se paralizaría con un conflicto en La Guajira. Otro eje sería el conformado por la línea Majayura-Carraipía-Cuestecita-Albania-El Cerrejón-Barrancas. No se puede descartar un avance frontal sobre El Cerrejón, desde la parte más baja de los montes de Oca, al sur del Alto del Cedro, bien para acompañar un esfuerzo principal más al norte, o bien, como avance principal al sur, hacia Fonseca y el norte del departamento de Cesar.

En todo caso, las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta obligarían a una primera decisión: avanzar sobre la línea costera en el eje Riohacha-Dibulla-Santa Marta, o tomar hacia el sur, en dirección a Valledupar. La primera tendría sentido si las fuerzas invasoras hicieran un avance muy rápido, de sorpresa total, para llegar a las áreas portuarias colombianas del Caribe; la segunda, para envolver parte del área andina, que en otras circunstancias les sería negada (la de un avance sobre la cordillera desde el sur del Zulia o desde el Táchira). La rentabilidad estratégica aconsejaría la primera como esfuerzo principal, y la segunda, como diversión. Pero la geografía impone su lógica: la presencia de la Sierra Nevada no permite la protección cómoda de los flancos. El defensor, acostumbrado a despliegues flexibles, podría fácilmente atacar los flancos de líneas sobreextendidas en ambos casos. La logística, además, se puede volver una pesadilla para el atacante. La geografía no permite pensar en algo así como el plan Schlieffen, de Alemania, al comienzo de la Primera Guerra Mundial.

Pero no solo la geografía se interpone. Ningún país latinoamericano tiene capacidad para mover masas grandes de tropas que les permitan avanzar, controlar territorios y proteger retaguardias y flancos. El problema es de clase mayor; mucho menos, hacerlo en combate contra fuerzas bien entrenadas para combatir en enjambres autónomos, para sobrevivir sobre el terreno aún en condiciones de incomunicación y con la ventaja adicional de contar con el apoyo de la población.

En el caso del escenario norte, la Sierra Nevada de Santa Marta puede esconder fuerzas que operen hacia el mar y fuerzas que operen hacia el oriente, con la serranía del Perijá como yunque. El atacante difícilmente podría penetrar en la Sierra. Su superioridad en mecanización poco le serviría, y el apoyo aéreo táctico es inútil, por la imposibilidad de definir blancos.

Una maniobra de aproximación a través de la serranía del Perijá es impensable. No lograría sorpresa alguna: sería una marcha lenta, a pie y con problemas formidables para el abastecimiento de tropas. De tal manera, un ataque en el norte estaría condenado al escenario guajiro. De otra forma, el atacante estaría renunciando a sus ventajas de equipo, armamento pesado y movilidad, para combatir, en cambio, en el medio favorable al defensor.

Otra consideración que debe hacerse es cómo La Guajira, en sus áreas planas, desérticas o semidesérticas, no es indefendible. El supuesto de un ataque con fuerzas blindadas no implica que sea imparable. El tanque es un arma formidable cuando se la usa en masa. En estos casos puede agotar los medios de defensa antitanque. A su vez, las armas antitanque modernas son muy efectivas, y los tanques deben entrar en una carrera de diseños de protección que no siempre logran ganar. Un tanque medio como el T-72B, de origen ruso, no es invulnerable. Y 90 tanques no constituyen una masa que rebase los medios antitanque posibles. Los sistemas actuales de armas antitanque pueden dar cuenta de una Fuerza del tamaño esperado. Es cuestión de previsión —y además, es más barato— tener una defensa antitanque densa y escalonada, y no una Fuerza blindada de gran tamaño. Desde luego, esto depende no solo del costo, sino también, de las estrategias de un Estado. Si la estrategia

es disuasiva, y no ofensiva, el costo es una variable importante. La estrategia colombiana no es ofensiva, y difícilmente puede serlo, a menos que se use el ataque como defensa ante un peligro inminente.

Ahora bien, si el defensor cuenta con fuerzas blindadas y, más todavía, si estas son de mayor calidad que las del atacante, la defensa será más fuerte. El punto que se quiere reiterar es que no existe fatalidad alguna, algo así como una imposibilidad de defender La Guajira en caso de un ataque con componentes blindados y mecanizados de importancia. La defensa puede establecerse mediante obstáculos antitanque que obliguen al atacante a utilizar de manera extensa elementos de ingeniería militar, los que, a su vez, delatan los puntos de paso y hacen que las fuerzas móviles, al concentrarse, sean más vulnerables al fuego defensivo.

En caso de una *canalización* de los ataques que obligue al ofensor a concentrar los esfuerzos, esa concentración de medios del atacante en unos pocos lugares se convierte en debilidad, en tanto que la concentración de medios defensivos es fortaleza. El defensor puede también, y la experiencia de contra guerrilla es favorable, dejar fuerzas tras las líneas enemigas capaces de hostigar el avance de la infantería, y dejar a los blindados sin apoyos para continuar la marcha.

El defensor tiene muchas llaves en sus manos. Para Clausewitz, la defensa es la forma más fuerte de la guerra, y de la experiencia universal se tienen referencias serias para sustentar el punto. Basta decir, para el análisis del escenario guajiro, que la defensa de la península es posible, y que si el ataque enemigo prospera, muy pronto se vería en serios problemas para conservar sus líneas y se vería expuesto de manera permanente a contraataques en sus flancos. Una vez pierda ímpetu el avance, la ventaja pasa al defensor, y las posibilidades de un contraataque devastador serían muy grandes. Maracaibo está más expuesta que Santa Marta, para decirlo en términos sencillos.

Escenario n.º 2. Las montañas andinas

El escenario andino es radicalmente distinto del escenario guajiro. En las montañas que van desde los montes de Oca hasta el área de

pedemonte llanero, donde el río Arauca ingresa a la Llanura Oriental, la lucha hipotética queda en manos del soldado de infantería. Allí no hay espacio para maniobrar con fuerzas mecanizadas. La ventaja en este escenario es colombiana. Por décadas, el soldado colombiano ha patrullado un territorio difícil, escarpado, extremadamente variado. Las exigencias de la confrontación interna llevaron a la creación de unidades de alta montaña, que en su especialidad son las mayores de América. El Ejército colombiano tuvo que adaptar, por la fuerza de las circunstancias, su movilidad y su logística a ese deambular por las montañas.

Es una Fuerza acostumbrada al lento y cuidadoso escrutinio del terreno, donde la pueden esperar la emboscada o el campo minado. Conoce el medio, sabe el valor defensivo de cada pequeño accidente del suelo, es experta en mimetizarse y en permanecer invisible por periodos largos. Un ataque a través de las montañas orientales no sería una decisión estratégica digna de considerar. El ataque no solo sería contenido, sino que dejaría a los invasores inmovilizados y expuestos a que el reino de la táctica, que señorea las montañas, acabe por arrollarlos en una sucesión de contraataques difíciles de anticipar.

A lo largo del cordón montañoso hay algunos lugares que podrían permitir maniobras de avance limitadas, como la llanura del Catatumbo, pero la geografía las limita. Muy pronto encontrarían el medio quebrado y fragoroso donde el defensor las tiene todas a su favor para cerrarle paso a un invasor, desorganizar sus líneas y paralizarlo como Fuerza operativa.

Escenario n.º 3. Los Llanos Orientales

Nuevamente, el medio físico es determinante. Una guerra en los Llanos Orientales sería, por fuerza, fluida y dispersa. Pero las maniobras tenderían a cobrar un matiz primitivo. Una cosa muestra el mapa: una llanura casi homogénea, aparentemente ideal para maniobras con fuerzas de movilidad elevada. Otra cosa es la realidad del terreno.

Winston Churchill dijo alguna vez que muchas guerras se habían desatado porque los dirigentes habían estudiado mapas de escala pequeña. La realidad de las llanuras de la Orinoquía es contraria a la posibilidad de avances audaces y veloces. Es difícil que en este escenario un ataque tenga agarre. Los Llanos tienen muchos ríos, muchos caños, terrenos anegadizos (en sumo grado durante la temporada de lluvias) y una infraestructura simultáneamente débil y vulnerable. El territorio es inmenso, y el defensor, también en este caso, ha estado allí por décadas combatiendo a la guerrilla. La guerra asumiría el carácter de la guerrillera, con grupos pequeños y dispersos de combatientes. No hay lugar para grandes unidades de maniobra, porque no es posible asegurar una logística apropiada para grandes tamaños. Tan solo se podría pensar en un avance rápido por la línea Saravena-Fortul-Tame, pero, lo mismo que en el caso de La Guajira, la vecindad de la cordillera Oriental, que corre en paralelo al occidente, obligaría a la continuación por la misma línea, con todo lo que ello significa en vulnerabilidad, porque sería una Fuerza atacante expuesta a los ataques de flanco continuos y a la negación sistemática de la vía que comunica la frontera con el interior colombiano.

Conclusión

Las consideraciones planteadas son meramente especulativas. Un conflicto, aun en medio de las dificultades actuales que tienen los dos Estados, es altamente improbable. En primer lugar, el costo de un conflicto convencional es casi impagable hoy en día. Si se diera, pronto asumiría características de estancamiento o de lentitud extrema en las operaciones. Tampoco hay sustento racional para estimar que puedan darse ventajas de algún tipo para los contendores. Para uno y otro Estado, es muy poco lo que se puede ganar, y tampoco es seguro que ese “poco” lo permita la comunidad internacional. Los resultados serían nefastos para los dos pueblos, cuyo mejor destino, probado por dos siglos de convivencia, son la cercanía y la colaboración.

APROXIMACIONES HISTÓRICAS Y CONCEPTUALES A LA CRIMINALIDAD EN LA FRONTERA COLOMBO-VENEZOLANA*

TC (RA) *William Sierra***

<https://doi.org/10.25062/9786280000718.06>

Resumen

El abordaje histórico de este planteamiento criminológico y político es necesario para la debida contextualización de los actuales factores que inciden en la inestabilidad de una región y su poca capacidad de surgimiento económico y social, en gran parte, por la afectación que sobre esto causa. Observamos cómo, desde los inicios de la Gran Colombia, las disputas y los conflictos fronterizos han estado a la orden del día, a pesar de los sinnúmeros de intentos fallidos por lograr concertación a través de la suscripción de documentos. Tal es el caso

* Resultado del proyecto de investigación *Nuevas Amenazas en el siglo XXI: Fronteras y Derechos Humanos. Fase 2*, de la línea de investigación Políticas y Modelos de Seguridad y Defensa, del grupo de investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en (A1) por MINCIENCIAS, registrado con el código COL0104976, vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales -CSEDN-, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

** Profesor investigador de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, para el Centro de Estudios Estratégicos sobre la Seguridad y Defensa Nacional (CSEDN). Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra, “General Rafael Reyes Prieto”. Correo electrónico: William.Sierra@esdegue.edu.co. ORCID No 0000-0002-0640-7907.

de la suscripción del tratado Pombo-Michelena, suscrito por los cancilleres Lino y Santos, de Colombia y Venezuela, respectivamente, y que pretendía la delimitación final de las fronteras, pero tuvo que ser sometido doblemente a instancias arbitrales. Una serie de sucesos internos que lograron el debilitamiento de las instituciones estatales dio paso al surgimiento de fuerzas armadas al margen de la ley, con aparentes fines sociales en principio, pero que posteriormente se verían corrompidas por las ansias de dinero y poder, lo cual los llevaría a efectuar actos criminales como la extorsión y secuestro. He aquí donde inicia la *horrible noche* de Colombia; mayormente, en sus fronteras, por ser estas zonas olvidadas, y por sus características geográficas. Estamos, entonces, frente a una geopolítica fronteriza, ya que sus condiciones dependen, en gran medida, de un relieve golpeado por la violencia y la desatención de la Fuerza Pública.

Palabras clave

Gran Colombia, Nueva Granada, contexto histórico, surgimiento, grupos armados, siglo XX.

Abstract

The historical approach to this criminological and political situation, is necessary for the proper contextualization of the current factors that affect the stability of a region, and its low capacity for economic and social emergence, largely due to the effects it causes on this. It is possible to observe how, since the beginning of The Gran Colombia, border disputes and conflicts have been the order of the day, despite the countless unsuccessful attempts to reach agreement through the signing of documents. Such is the case of the Pombo-Michelena treaty signed by the foreign ministers Lino and Santos of Colombia and Venezuela, respectively, that pretended to be the final delimitation of the borders, but nevertheless, it had to be submitted twice to arbitration after few years.

A series of internal events that led to the weakness of state Institutions, gave free rein to the emergence of illegal armed forces, with apparent social purposes in principle, but which later would be infested by

the desire for money and power, and finally carry out criminal acts such as extortion and kidnapping. This is where the horrible night of Colombia begins, mainly on its borders, because these are forgotten areas, and because of their geographical characteristics. We are then, facing some frontier geopolitics, since its conditions depend on a large scale by a relief hit by violence and none attention of the public forces.

Keywords

Gran Colombia, Nueva Granada, historical context, emergence, armed groups, XX century.

Introducción

Muy seguramente, el estudio circunstancial que ha implicado los actores criminales en la frontera colombo-venezolana demanda realizar una investigación de conceptos históricos, que nos hagan comprender la totalidad o la mayoría de los sucesos que hoy han constituido amenaza en este territorio. La presencia inminente de grupos al margen de la ley en zonas transnacionales data de mediados del siglo XX; sin embargo, las disputas y las diferencias entre Colombia y Venezuela vienen de mucho antes. Los fraccionamientos y el negativo relacionamiento que existieron desde los inicios de la Nueva Granada y su culminación llevaron a que por años existiera perpetuidad en la débil integración binacional.

Uno de los enfoques más significativos para este posicionamiento de actores criminales, además de las diferencias en razón de la delimitación fronteriza que pudo existir entre ambas naciones en el siglo XVIII, es la afectación que generaron dos grandes flagelos en esta zona, y los cuales a la fecha permanecen incólumes y sin tener intención alguna de desaparecer. Estos son el narcotráfico, o narcoterrorismo, y el surgimiento de GAO.

Y es que, ¿cómo no pensar en estos factores de criminalidad cuando se hable de Colombia y de sus zonas fronterizas? Lo cierto es que nos precede un sinnúmero de hechos de al menos tres siglos atrás, y que, por acción o inacción del Estado, y dada la poca cooperación del país vecino de Venezuela, se han ido transformando y ajustándose a las realidades contemporáneas y neocontemporáneas.

Con un proceso de paz que causó una falsa esperanza en el fin de conflicto a los nacionales y a otros países, y fundamentado en el incumplimiento de los principales postulados de dicho acuerdo, han resurgido fuerzas criminales organizadas, que no llevaron a cabo el proceso de reinserción a la vida civil y de resocialización a la sociedad colombiana. Los regímenes políticos y gubernamentales de Venezuela, desde la entrada de Hugo Chávez, en 1999, han debilitado aún más el relacionamiento diplomático, la cooperación binacional y el esquema de estrategias en contra del narcoterrorismo. La desarticulación de bandas criminales dedicadas a la extorsión y el narcotráfico ha dado paso a que otras mentes criminales se posesionen sobre ellas tomando las riendas, nuevamente, de rutas de transporte de droga.

Contexto en relaciones bilaterales desde el siglo XIX

Previo a la definición de la frontera, en 1941, se suscitó una serie de acontecimientos que se remontan a la época colonial. Los conflictos generados de forma conjunta, previamente a la separación de la Gran Colombia, buscaban de primera mano liberarse de lo que era la hegemonía española; sin embargo, una vez fue separada la Capitanía de Venezuela de La Nueva Granada, se realizó una imprecisa definición de los límites en 1777. Las disputas entre Venezuela y la Nueva Granada continuaban, toda vez que la ambición de nuevos descubrimientos y la necesidad de poder sobre territorios llevó a ambas naciones a varios conflictos y diferencias; prueba de esto es la suscripción del documento Real Cédula, en 1790, en la que se dispone desagregar una parte de la Provincia de Riohacha y adiccionarla a Maracaibo, perteneciente a la Capitanía de Venezuela.

Posteriormente sucedió la desagregación de la Gran Colombia, que para ese momento conformaban Venezuela, Ecuador, Panamá y Colombia, ya que para 1829 Venezuela decide apartarse, seguida por Ecuador, en 1830. En ese punto, era evidente la independencia que había adquirido cada Estado.

Colombia, entonces, se acogió al principio de *uti possidetis iure*, el cual, en palabras de Acevedo, “se convirtió en el instrumento jurídico para salvaguardar la unidad territorial de los nacientes Estados soberanos [...]” (Acevedo Vélez, 2017). Este principio, acogido por el antiguo virreinato —es decir, la Nueva Gran Colombia¹⁸—, se basaba en la idea de “como poseías, seguirás poseyendo”, proviene del Derecho Romano, en virtud de los procesos de posesión histórica de un territorio, y que dio lugar a poder conservar las líneas fronterizas.

Lo que sería el camino a la delimitación final de las fronteras, sin embargo, es el denominado Tratado Pombo-Michelena, liderado por los cancilleres de ambas naciones, ya que pudieron suscribir un primer acuerdo de tratado de límites en 1833. Dentro del marco legislativo de la época, pudo ser sancionado por el Congreso de la Nueva Granada; sin embargo, Venezuela lo objetó por inconveniencia. Posterior a un escenario de arbitraje internacional, en el que ambas naciones se vieron enfrentadas para dirimir este conflicto, en 1881, finalmente fue emitido un laudo que, si bien no dirimió por completo todas las diferencias, sí alcanzó significativos avances en lo litigioso. Colombia, desanimada por el no tránsito libre en algunas riveras comunes, solo pudo alcanzar un humo blanco frente a las diferencias con Venezuela, en 1900, momento en el que se inició un proceso de fijación de linderos, y el cual no tuvo efectos convergentes (similar, pues, al anterior). Por ello, fue convocado el Tribunal de Arbitramento, en Suiza, el cual confirmó lo dispuesto en el laudo ya emitido por España, motivo por el que se iniciaría la demarcación, y que tomó alrededor de 30 años para su finalización. Solo hasta

18. “Desde que la América española proclamó su independencia, proclamó también el principio del *uti possidetis*, a cuya sombra nacieron las nuevas repúblicas en que hoy está dividida. El respeto que se tuvo a este principio fue por mucho tiempo la garantía de la existencia política de aquellas, i mientras él no fue violado, solamente ha habido esas perturbaciones pasajeras, que preceden siempre a la fundación de cualesquiera instituciones permanentes” (*Gaceta de la Nueva Granada*, 19 de febrero, 1832, p. 4).

1939 fue suscrito el Tratado de no Agresión, Conciliación, Arbitraje y Arreglo Judicial —*vigente en la actualidad*—, y que propendía por servir de instrumento de compromiso a no recurrir en ningún caso a actos de guerra ni agresión entre las dos naciones.

Esta serie de diferencias que surgieron generó que con el pasar de los años se fuesen causando sinsabores e insatisfacciones en lo pactado; sin embargo, como sabemos, desde la independencia de Colombia las relaciones entre estos dos países se han visto marcadas por notables diferencias. Poco después de la *desgolfización*, lo cual significó que ambas naciones arreglarían sus diferencias respecto de la delimitación de las áreas marinas y submarinas del golfo de Venezuela, aires de confianza mutua y clima de buen entendimiento empezaron a generarse en la atmosfera de las relaciones diplomáticas: para 1999 existía un alto grado de cooperación militar, lo cual trajo como consecuencia directa que Colombia se convirtiera en el primer aliado comercial de Venezuela, como también, el hecho de que en territorio venezolano se efectuaran las negociaciones de paz y canje humanitario; no obstante, no transcurriría mucho tiempo para que las relaciones volvieran a fraccionarse. El gobierno de Hugo Chávez, en total desacuerdo con las políticas de democracia representativa y de seguridad de Colombia, iniciaría fuertes alianzas con el Gobierno de La Habana, a través de su presidente Fidel Castro, lo cual no fue visto con buenos ojos por los gobiernos de derecha, como lo era Colombia para el momento. Adicionalmente, con la suscripción del Plan Colombia con Estados Unidos, en 1999 —y el cual tenía como propósito contribuir a la lucha nacional en contra del narcotráfico—, Venezuela mostró su total rechazo y su desinterés en sostener las buenas relaciones con Colombia, por las implicaciones en temas militares y políticos que dicho plan abanderaba.

En ese momento se vio fracturada la confianza que persistía entre estas dos naciones, las cuales se dejaron llevar por el temor a posibles amenazas de cada una en contra del país que representan (Ramírez, 2005).

Sin duda, los tintes políticos socialistas y de izquierda que enmarcaban al gobierno venezolano de turno pronto llevarían a un relacionamiento más estrecho con los grupos armados al margen de la ley de

Colombia, como las FARC y el ELN. De por sí, ya existía un cercano relacionamiento entre estos grupos y la Presidencia de Venezuela, en virtud de la calidad de mediadores que estos habían logrado para los fines ya mencionados: canjes humanitarios y diálogos de paz.

Esta inconformidad del Gobierno colombiano y las tensiones que se reiniciaron con el Gobierno venezolano surgieron en virtud de la publicación de un video donde se ve a guerrilleros con personal de la Guardia Bolivariana (Ejército).

Este panorama no mejoraría con la llegada de Álvaro Uribe Vélez, en 2002, a la presidencia de la República; su gobierno, como es conocido, se caracterizó por una fuerte política de Seguridad Democrática, lo cual permitió que gran parte del territorio subsumido por la violencia y el empoderamiento por estos grupos al margen de la ley volviera a potestad y soberanía del Estado.

Las decisiones y las posiciones adoptadas por Uribe Vélez daban cuenta de su total oposición al llamado socialismo del siglo XXI: decisiones radicales en contra de los grupos armados ilegales, incremento del Plan Colombia y defensa del modelo neoliberal, entre otras. En este sentido, surgieron diferencias notables por el tratamiento del conflicto colombiano, y todas aquellas divergencias que se han presentado en lo que a seguridad respecta. Es que estos dos países, Colombia y Venezuela,

[...] comenzaron a ser vistos, y a verse a sí mismos, muy diferenciados con respecto a la agenda de seguridad global y hemisférica, tanto en lo meramente militar como en los asuntos relacionados con las definiciones de democracia, derechos humanos e integración. (Ramírez, 2005, p. 13)

Esto llevó a que se reformularan las políticas de seguridad y defensa en la zona de frontera y demarcación, al desbordamiento de conflictos internos y a los flujos que se presentaban en las fronteras, ya que, en virtud del conflicto interno armado que se presentaba en Colombia, situaciones de alteración del orden público empezaron a presentarse en estas zonas vulnerables y dispersas. Así mismo, como ya se mencionó,

los flujos transfronterizos se relacionaban estrechamente con aquellos asuntos de criminalidad común y organizada que se presentaban en la zona, también ya mencionados: contrabando de gasolina y alimentos, narcotráfico, cultivos ilícitos y laboratorios para la producción de clorhidrato de cocaína, como también, transporte ilegal de inmigrantes, armas e insumos para la producción de droga (Bracho, 2008). Estas situaciones, aunadas a los secuestros, se han perpetuado en la zona, debido a sus condiciones geográficas, de difícil acceso y poca presencia estatal. Y es que las cifras de criminalidad que manejan organismos oficiales de ambos países dan cuenta de que estos actores delictivos son producto de la ineficiencia de las FF. MM. y las de defensa, como, a su vez, de la falta de estrategias de seguridad en zonas fronterizas; así mismo, dan cuenta de las cada vez más confirmadas alianzas entre altos directivos del Gobierno venezolano y las bandas criminales. En este sentido, observamos cómo la inseguridad y el sentimiento de amenaza alegado por el Gobierno venezolano respecto de Colombia han logrado opacar las problemáticas presentes en dicho territorio, además del apoyo irrestricto de este a los grupos al margen de la ley y a las bandas criminales.

Lo anterior, incluso, ha traído consigo que se subestime la inseguridad latente en la zona fronteriza, ya que el Gobierno venezolano se ha encargado de hacer ver como si esa fuera una estrategia de Colombia para deslegitimar su gobernabilidad.

Surgimiento de grupos armados organizados revolucionarios al margen de la ley en Colombia

Para 1948, los constantes enfrentamientos entre conservadores y liberales se desataron con el tan renombrado asesinato del candidato a la presidencia por el Partido Liberal, Jorge Eliecer Gaitán. Grandes disputas, con epicentro en Bogotá, generaron sucesos sangrientos y que cobraron vidas, actuando las fuerzas armadas responsables, según manifiestan, motivadas por la supuesta desigualdad social que se estaba presentando,

desde la parte rural hasta la urbana; por ende, sus orígenes corresponden a personas del campesinado que, con tinte liberal, posteriormente fueron adoptando una actitud socialdemócrata para, finalmente, ser comunistas. Sus asentamientos han predominado en territorios boscosos y aislados, donde la presencia estatal y la fuerza pública son intermitentes, y precisamente, por las condiciones de naturaleza y relieve, les queda más fácil su ocultamiento, ya que ejercen actividades delincuenciales que iniciaron desde su formación en las zonas de asentamientos, tales como las fronteras.

Por la lucha en contra del narcotráfico, que venía azotando a las autoridades colombianas, y por el posicionamiento de estos grupos armados al margen de la ley, el *modus operandi* de las FF. MM. cambiaría de buscar al enemigo a combatirlo (CNMH, 2013). Su eje central de acción fueron las zonas de fronteras, lo cual generó, en 1974, una situación insostenible para el entonces presidente de Venezuela: Rafael Caldera. Esto llevó al Gobierno de Venezuela a solicitar de forma pública la posibilidad de traspasar las zonas fronterizas con el fin de combatir a fuerzas armadas revolucionarias que, como mencionábamos, lograban un gran posicionamiento.

Fueron tales este reconocimiento y esta consolidación de fuerzas guerrilleras que el Gobierno venezolano trató de entablar comunicación con dichos grupos al margen de la ley, con el único propósito de detener la gravedad de tal situación. Incluso, se contempló poder avanzar en negociaciones de no agresión; sin embargo, esta lucha incansable parecía no detenerse, pues fue tal la inmersión bélica que dichas organizaciones hicieron en estas zonas y en todo el territorio nacional, que en el municipio de Arauquita, en la zona fronteriza con Venezuela, algunas empresas dedicadas a la explotación de petróleo tuvieron que pagar grandes sumas de dinero a cambio de que no hubiese agresión contra sus instalaciones.

Este flagelo, de amplias capacidades de propagación, se fue irradiando por todos los tramos del lindero, desde La Guajira hasta Norte de Santander y, por supuesto, los Llanos Orientales. Secuestros, extorsiones y todo tipo de actos criminales generaron una fuerte tensión entre ambos países, ya que Venezuela inició una serie de acusaciones sobre la acción

estatal colombiana tildándola de omisiva, sin incluso tener en cuenta que las condiciones internas no eran las más favorables. Colombia atravesaba por uno de los momentos más críticos en temas de seguridad, a raíz del fortalecimiento del narcotráfico y del crecimiento exponencial de las guerrillas, urgidas de auge económico, y el de la inseguridad urbana y rural que desataban estos dos flagelos; por lo tanto, ceñir su acción estatal a las zonas fronterizas, bastantemente golpeadas por los actos criminales de los desadaptados sociales, no era el cometido principal del país.

En Colombia se generaba un nuevo fenómeno de violencia, con agrupaciones armadas como el Movimiento 19 de Abril (M-19), en virtud de la derrota del general Rojas Pinilla contra Misael Pastrana; este último, ganador de las elecciones presidenciales de 1970, ya que el grupo al margen de la ley alegaba el fraude electoral. Por lo tanto, era evidente el débil proceso de consolidación del Estado por el que atravesaba Colombia; algunos han atribuido el posicionamiento de estas fuerzas insurgentes al desacato del ordenamiento jurídico; no existía relación alguna entre el poder y la autoridad, debido a la carente cohesión que existe o ha existido en los gobiernos latinoamericanos, donde han predominado rasgos heterogéneos (Vargas, 2000).

Traemos a colación este concepto teniendo en cuenta que es una primera hipótesis causal a la premisa de la aparición de los movimientos revolucionarios, y aunado, claro está, a otros fenómenos, tales como el contrapunteo de los bloques capitalistas y comunistas (Jaramillo, 2016). Prueba de esto fue el inconformismo respecto de la política agraria de los años setenta del siglo XX, pues se consideraba que no existía con ella una debida redistribución de zonas productivas, entre otras, además de las persistentes diferencias sociales y económicas, ya que predominaba una fuerte corriente socialista, incentivada por la Cuba del momento, e ideologías maoístas y sandinistas.

Por el *modus operandi* de estos grupos de naturaleza socialista y comunista, ya que emprendían acciones por vías de hecho, como hurtos, protestas violentas y tomas de instalaciones oficiales, fue necesario que desde la Presidencia, en cabeza de Turbay Ayala, se emprendiera una política de fortalecimiento de seguridad nacional, con la cual se pretendía

hacer contrapeso a los grupos insurgentes; sin embargo, debido a que no fue direccionada de la debida forma, dicha política generó actos de violación de derechos humanos, lo que se pudo comprobar por las múltiples denuncias de torturas y detenciones arbitrarias.

Esta situación creó un efecto contrario: posicionó al M-19 con altos niveles de popularidad, y a su vez, con un mayor debilitamiento por parte del Estado, por lo cual surgieron nuevos grupos al margen de la ley, tales como las autodefensas, Muerte a Secuestradores (MAS) y los Perseguidos por Pablo Escobar (Los Pepes). Esto solo evidenciaba la poca capacidad del Estado para atender los requerimientos en seguridad nacional y establecer una política de autoridad y poder.

A pesar de que con el gobierno de Belisario Betancur se iniciaron algunos diálogos de paz con las FARC, estos fueron infructuosos, debido a los hechos de genocidio y de desaparición forzada de algunos miembros de la Unión Patriótica (UP) —simpatizantes de las FARC—, lo que generó sentimientos de desconfianza hacia las FF. MM.; sin embargo, a inicios de la década de 1990 el financiamiento del narcotráfico a los actores del conflicto y su influencia en las instituciones del Estado generaron contextos de narcopolítica y parapolítica; esto generó un cambio en los valores éticos y sociales, lo cual incidió en la postura que adoptaron dichos actores frente a la forma de emprender la lucha, y generó así una serie de atentados terroristas en todo el territorio nacional y sumió al país en una profunda crisis política y gubernamental. Se generaron y se perpetuaron ataques indiscriminados a ciudades y poblaciones, lo que generó una ruptura entre la guerrilla y sociedad.

Las FARC, como actores delictivos, empezaron a financiarse con el secuestro y el narcotráfico, y así se consolidaron como grupo insurgente. A mediados de la década de 1990, Colombia alcanzaba vastos terrenos de 400 hectáreas de cultivos de cocaína en la región denominada el Catatumbo, en Norte de Santander. Ya para inicios del siglo XXI, se habían constatado aproximadamente 12 000 hectáreas de producción cocalera; es decir, desde finales del decenio de 1950 se inició la propagación de los grupos guerrilleros, que consolidaron su expansión en territorios donde la presencia de FF. MM. era nula, por los motivos que enunciamos

líneas arriba. Esto género que la etapa crítica del conflicto se presentara en Colombia entre 1996 y 2005, periodo en el que fuerzas paramilitares surgieron también como opresoras de la guerrilla, por lo cual el Estado colombiano se vio inmerso en la lucha contra fuerzas disímiles, pero ambas al margen de la ley, y tuvo que añadir a su lucha contra estas, la lucha contra las actividades propias del narcotráfico, ejercidas por ambas agrupaciones. De esta forma, las zonas de fronteras en cercanía a Brasil y Venezuela —sobre todo, en esta última— se desarrollaron sectores agrícolas que permitieron el desarrollo de cultivos ilícitos, reclutamiento forzado de menores e ingresos al país de forma voluntaria sin ningún tipo de control.

Para el periodo comprendido entre 1998 y 2002, en cabeza del presidente Álvaro Uribe Vélez, fue emprendida una nueva política ofensiva: la de Seguridad Democrática, mediante la cual se propendía por la recuperación de los miles de hectáreas que eran ocupadas por la guerrilla. Por tal motivo, se organizaron operaciones militares que obtuvieron resultados exitosos logrando el rescate de personalidades políticas secuestradas en todo el país, y de militares estadounidenses. Estas directrices lograron grandes resultados, como la captura de Rodrigo Granda, miembro de las FARC, en el que

[...] el presunto líder guerrillero fue detenido por un grupo de venezolanos y entregado a la policía colombiana en la frontera en territorio colombiano, aplicando así la política de pago de recompensas que opera desde 2003 en Colombia. Pero para el gobierno venezolano Granda fue secuestrado por activos colombiano y venezolanos y llevado a Cúcuta (ciudad fronteriza entre ambas naciones) violando la soberanía nacional de Venezuela. (Santiago & Alegría, 2010, p. 98)

Es aquí donde se materializa el primer enfrentamiento político entre ambas naciones, situación que implicó difíciles situaciones en la frontera, y cuando se consolidaron la tensión, el temor y la inseguridad entre las ciudades ubicadas en esta zona geográfica.

De esa manera se materializa el primer enfrentamiento político más reciente de la última década. Esto tuvo implicaciones en la frontera, ya que se consolidó un clima de tensión y zozobra entre las ciudades vecinas, y devino, a su vez, en la militarización de la zona y en afectaciones económicas, ya que se impidió el flujo natural del comercio en la región, lo cual es propio de las condiciones de la zona.

Estas tensiones en la frontera no mejoraron, ya que para 2007, tras las declaraciones del Gobierno colombiano respecto de la labor de intermediario humanitario que ejercía el presidente Chávez, y en las que manifestó que esta calidad no la tendría más, el Gobierno venezolano expulsó al embajador colombiano y decidió cancelar las relaciones diplomáticas (Ramírez, 2008). Aunado a lo anterior, para 2008, el Ejército colombiano atacó un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, en el marco de un operativo militar en el que fue dado de baja el jefe de este grupo subversivo, 'Raúl Reyes', lo cual desencadenó una crisis inédita entre ambas naciones, como también, con los gobiernos de Ecuador y de Nicaragua. Así mismo, las incertidumbres en las relaciones económicas y sociales estuvieron a la orden del día.

A pesar del fraccionamiento en las relaciones por los años siguientes, y del cierre de la frontera y de los accesos legales a los países, las relaciones económicas por las zonas de fronteras no se detuvieron, debido a la inevitable interacción comercial que suscitan en esta región, y la cual es intrínseca a los vínculos de cotidianidad en la región fronteriza.

Como señala Hugo Ramírez, las difíciles situaciones políticas y económicas de Venezuela se han desplazado hacia la frontera colombo-venezolana; existen una porosidad y una permeabilidad por parte de los actores ilegales en toda la región fronteriza, lo cual propicia que surjan economías ilícitas y el posicionamiento de grupos armados organizados, lo que afecta intereses propios de la región fronteriza (Ramírez, 2008). Si bien con el Gobierno colombiano, liderado en su momento por Álvaro Uribe Vélez, fue posible desestabilizar dichas estructuras al margen de la ley en todo el territorio nacional, con políticas de seguridad y defensa más dóciles en el gobierno de Juan Manuel Santos, para 2015, los grupos armados aún se encontraban posicionados en varios territorios del país,

por la deficiente presencia institucional y el monopolio de la soberanía para gobernar y administrar justicia, aun cuando esta había sido recuperada; sin embargo, como ya mencionamos, con la entrada al poder de Juan Manuel Santos Calderón como presidente se evidenció un desgaste de la guerra, aun cuando el Estado habría recobrado fortaleza. Tal situación facilitó que se pudiera emprender una política de diálogo y paz, por lo que fue posible establecer un acuerdo de paz con las FARC apoyado por la comunidad internacional y desarrollando en La Habana los diálogos previos.

Estos acuerdos fueron firmados a finales de 2016, situación que generó, de alguna forma, el restablecimiento de la institucionalidad y la instauración de una Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en un escenario posconflicto. A la fecha, han surgido nuevas amenazas que ponen en vilo la seguridad y defensa nacional, con ocasión del fallido proceso de resocialización de los integrantes pertenecientes a estas fuerzas armadas, que hoy son partido político en Colombia. Adicionalmente, en Colombia se ha posicionado en gran medida la presencia de mafias internacionales, las cuales se han localizado en zonas fronterizas teniendo en cuenta la idoneidad del territorio para el envío de droga, y así establecer dominio de rutas en pro de su negocio; es decir, son zonas netamente estratégicas para el crimen organizado, ya que, como hemos mencionado, sus condiciones geográficas y el hecho de ser una compleja zona dispersa, han hecho que el control por parte del Estado sea ineficiente.

Perpetuidad de un gobierno dictatorial: una amenaza fronteriza

Los regímenes políticos basados en la radicación de los tres poderes sobre una misma persona son lo que comúnmente se conoce como dictadura, en la que, de forma autoritaria, un solo líder gobierna. Incluso en los siglos XIX y XX, las dictaduras y las democracias fueron los tipos de gobierno que prevalecieron, y dejaron de lado la monarquía. Ejemplo de ello fue el de Venezuela, que, con el intento de llegada al poder de

Chávez, el 4 de febrero de 1992, a través de un golpe de Estado derrochado y fallido, logró abanderar ideas de talante socialista y dictatorial desde aquella época. Solo hasta 1998 logró Chávez ganar la presidencia a través de un proceso democrático, en lo que fue el inicio de un largo periodo de desapego a las reglas de la democracia.

Estar en el marco de un Estado de derecho implicaba el reconocimiento de las opiniones disidentes de partidos de derecha; sin embargo, con sus rasgos autoritarios, que fueron heredados absolutamente por Nicolás Maduro, estos fueron siempre desconocidos, e incluso hasta el día de hoy, perseguidos políticamente.

Aun cuando los rasgos del actuar gubernamental eran de naturaleza dictatorial, lo cierto es que Chávez y su sucesor, Nicolás Maduro, han llegado al poder a través de las urnas, por el supuesto apoyo masivo de la población, aun cuando las condiciones sociales económicas y políticas digan otra cosa. Así mismo, a pesar de que se han mantenido las instituciones propias de la democracia, lo cierto es que desde el gobierno existe una polarización de los poderes públicos, situación que se evidencia cuando del presidente deben emanar decisiones como el nombramiento del presidente del Tribunal Superior de Venezuela o, por ejemplo, la elección del fiscal general de la nación. En este sentido, no existe legitimidad de ejercicio alguna por parte de los poderes públicos, además del ejecutivo, que garantiza para sí mismo la satisfacción de intereses particulares.

Situaciones como esta generan efectos adversos a los de una democracia, ya que si bien existe una supuesta soberanía del pueblo, por cuanto en ella radica el derecho a elegir a sus gobernantes, lo cierto es que las decisiones, en su mayoría, radican en el presidente de la República.

Todas estas situaciones llevan a concluir que, si bien la Constitución Política de Venezuela da cuenta de un Estado social y de derecho, actualmente es un gobierno dictatorial que ha realizado actuaciones que polarizan las decisiones desde los otros poderes públicos hacia él.

Para nadie es un secreto que, además de otras circunstancias, la consolidación de los grupos armados al margen de la ley, sobre todo en la frontera, obedeció al apoyo irrestricto y a la permisividad del gobierno

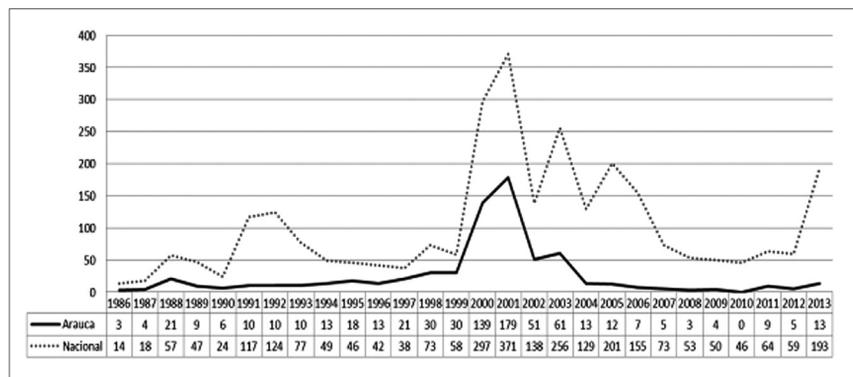
chavista, ya que, desde el fallido golpe de Estado, este recurrió a dichos grupos insurgentes, tal como se evidencia a continuación:

Desde el intento de golpe a Hugo Chávez, el gobierno recurrió a grupos armados ya existentes u organizaciones de base que terminarían siendo armadas por el mismo gobierno, con el fin de apalancarse en el poder ante cualquier nuevo intento de golpe. Esta cesión de poderes en los barrios de las distintas zonas de las ciudades venezolanas a manos, por ejemplo, de los 38 ‘colectivos’ chavistas, así como en las cárceles a los ‘pranes’, o en la frontera y rutas comerciales a las guerrillas o a las denominadas ‘mega-bandas’, ha generado una proliferación de armamento en manos criminales ocasionando un crecimiento exponencial del crimen organizado en Venezuela. Aunque en algunos casos han puesto en aprietos la gobernabilidad del chavismo, han venido siendo utilizados por el gobierno para ejercer control social, en especial, para disolver las protestas de la oposición. (Reina & Ramírez, 2018, pp. 38-39)

Por lo anterior, existe esa conexidad entre lo que caracterizaba al gobierno dictatorial y lo que implicaba el despliegue de las fuerzas insurgentes en cabeza de grupos, como las FARC y ELN; por lo tanto, el crimen organizado en la zona de fronteras obedeció, entre otros factores, al apoyo dado por el Gobierno venezolano, mediante actuaciones como la financiación directa o mediante arreglos verbales que garantizarían el control territorial a estos grupos. Esto generó un poder sobre los territorios que se encuentran en esta zona de frontera, situación que fue evidente en el proceso de construcción del oleoducto Caño-Limón-Coveñas, a cargo de una empresa alemana que finalmente se vio obligada a dejar el país, debido a la serie de extorsiones que recibían por parte de los grupos guerrilleros, con el fin de no realizar ataques a la zona donde se encuentra ubicado el oleoducto. Incluso, desde la construcción de infraestructura petrolera en la zona, los departamentos de Norte de Santander y Arauca han sufrido, por parte de los actores armados, ataques

terroristas por la estrecha dependencia financiera del sector de hidrocarburos para su mantenimiento, como se mencionó ya desde 1986, tal cual se muestra en la figura 8.

Figura 8. Ataques a la infraestructura a escala nacional y en Arauca (1986-2013).



Fuente: Fundación Ideas para la Paz (2015).

En la figura 8 se evidencian los ataques realizados por los grupos guerrilleros a la infraestructura de hidrocarburos en el territorio nacional y en zona de frontera (departamento de Arauca), lo cual evidencia otro de los motivos por los cuales, desde finales del siglo XX, además del apoyo irrestricto del Gobierno venezolano, estos grupos se han consolidado como factor de amenaza en esta frontera. Tal situación generaba tensiones binacionales entre Colombia y Venezuela, cuyas relaciones para el periodo comprendido entre 1999 y 2003 se deterioraron aún más, por la crisis económica de ambos países y por las diferencias ideológicas. Aun cuando para 2004 mejorarían las relaciones, debido al *boom* petrolero, que generó un cambio en las relaciones binacionales, con el establecimiento de bases militares estadounidenses en territorio colombiano se fraccionarían nuevamente; además, para aquella época, se encontraba en la presidencia Álvaro Uribe Vélez, quien, con su férrea política de Seguridad Democrática, fue debilitando las estructuras criminales guerrilleras, consolidadas en zona de frontera, y generaba, por

tanto, inconformismo en Hugo Chávez, como máximo líder del Palacio de Miraflores.

La crisis económica internacional en la que se vieron subsumidos varios Estados entre 2008 y 2009, la recuperación gradual de ella, y la firma de acuerdos de alivio arancelario suscritos entre ambas naciones son los hechos que antecedieron a la muerte de Hugo Chávez, en 2013, todavía como máximo líder de Venezuela; sin embargo, eso no significó la muerte de una dictadura ni la de un régimen que estaba hundiendo a ese país en el fracaso (Montes et al., 2010). Nicolás Maduro ha sido, hasta la fecha, su sucesor en todo el sentido de la palabra, y ha agravado aún más la situación económica en el país y en la frontera. La profunda crisis económica y humanitaria en Venezuela, dada por la perpetuidad de decisiones tomadas en el marco de la supuesta democracia con colores dictatoriales, ha generado el mayor flujo migratorio en la historia de Colombia hasta este país. Son aproximadamente 2 millones de ciudadanos venezolanos, que cruzaron esta frontera desde 2015 hasta la fecha, y con ello han suscitado, incluso, la declaratoria del estado de emergencia en el país, debido a la crisis generada de manera interna; sobre todo, en los departamentos de frontera: La Guajira y Norte de Santander.

La situación ha impuesto una seria de cargas al Estado colombiano, con base en los tratados y los convenios internacionales adaptados a la legislación colombiana en el tratamiento de migrantes y refugiados, con el fin de garantizar condiciones mínimas de vida; se han generado en las ciudades fronterizas colapsos en los sistemas de salud y registro, ya que de este último dependían el acceso de estos a los beneficios ofrecidos por el Gobierno.

Con el pasar de los años, esta crisis aún sigue latente, pues los controles fronterizos se han acentuado; más aún, en el marco de la prevención de contagio de la COVID-19. Sin embargo, esta última es una situación humanitaria y económica que no prescribe ni acaba, entre otros motivos, por las decisiones del régimen antidemocrático de Venezuela.

Resurgimiento armado: el *sine fine* de un conflicto

Con la firma de los acuerdos de paz, en noviembre de 2016, entre el Gobierno colombiano y las FARC como grupo guerrillero, amplias eran las expectativas sobre el escenario posconflicto. Sin duda alguna, se sabía que la adaptación de un sistema retributivo a uno restaurativo, de reparación y no repetición, no sería tarea fácil. Esto implicaba, además de la creación de la JEP, la creación de todo un complejo marco que garantizara a los actores del conflicto un tratamiento “especial” ante instancias judiciales, pero que, a su vez, se pudiera conocer la verdad y reparar a las víctimas, quienes son los verdaderos perjudicados del conflicto armado que perduró por tantos años en la historia colombiana.

Cabía esperar, sin embargo, que la estructura guerrillera estuviese, de forma completa, de acuerdo con aquel proceso de paz; pero desde el inicio de los diálogos, las manifestaciones contrarias de algunos frentes de dicho grupo hacían ver que un posible acuerdo no sería del total agrado de todos, aun cuando quien firmó sería el representante y vocero de toda la colectividad.

Estas disidencias, además de otras estructuras narcoterroristas, como el ELN, han consolidado su actuar delictivo en este escenario posconflicto; sobre todo, en la zona de frontera, aunado ello a los grupos narcotraficantes que se han apoderado de la zona; incluso, en palabras de Iván Márquez,

[...] es muy probable que formen una alianza con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), otro de los grupos armados de extrema izquierda que sigue en guerra con el Estado. De llegarse a dar esta unión es claro que las Farc no serán lo que fueron una vez.
(*Revista Semana*, 2019)

Además de ello, los acuerdos de paz no fueron suscritos con otras estructuras, como el ELN, o las de talante paramilitar, como las AUC.

Es que, de acuerdo con la Fundación PARES (2020), través de su informe, titulado *Sin Dios ni ley: un análisis de la situación de seguridad en la frontera colombo-venezolana*, fue posible evidenciar que a la fecha en la zona fronteriza

[...] hacen presencia 28 Estructuras armadas Ilegales, entre las que se encuentra el Grupo Armado Ilegal del Ejército de Liberación Nacional (ELN), 13 Grupos Armados Organizados, de alcance principalmente regional, como el EPL, Los Rastrojos, Clan del Golfo y 10 Grupos Armados PostFarc (GAPF), y 14 organizaciones criminales de carácter transnacional como los Pranes y el Cartel de Sinaloa. Estructuras como las del ELN y los GAPF pueden identificarse a lo largo de los siete (7) departamentos, concentrándose especialmente en los departamentos de Norte de Santander, Arauca y Vichada.

Por su parte, en La Guajira se observa una proliferación de bandas criminales de carácter local que protagonizan las principales disputas por el control de los pasos fronterizos irregulares existentes en el departamento.

Por lo anterior, es evidente que los actores de criminalidad, e incluso los factores generados por ellos mismos, son situaciones que persisten en el país, incluyendo la zona de la frontera colombo-venezolana. Todo esto, además de la poca presencia estatal y del Estado fallido que para algunos habitantes de la zona podría implicar, por la precaria relación con el gobierno venezolana. Con la entrada al gobierno de Iván Duque y el reconocimiento de Juan Guaidó como presidente legítimo de Venezuela, las relaciones han ido decayendo, situación que jamás permitirá un verdadero control sobre esta zona; es necesario el despliegue de estrategias de cooperación internacional.

Conclusiones

Hechas las anteriores precisiones, es dable comprender los efectos históricos y sus consecuencias sobre las circunstancias actuales. Desde la

ruptura y la separación de la Gran Colombia hasta el fraccionamiento de las relaciones binacionales han suscitado una crisis en el territorio fronterizo. Incluso, una de las primeras conclusiones que se pueden abordar es que, en la medida en que no exista cooperación internacional entre ambas naciones, no será posible abordar las problemáticas ni los actores de criminalidad en esta zona.

El contexto histórico permite una visualización de los actuales flagelos de otra forma; por ejemplo, poder conocer el surgimiento de los grupos guerrilleros permite un amplio espectro de las motivaciones que generaron su creación como estructura, que, verdaderamente, fue por las diferencias en cuanto a ideologías políticas y económicas, y la actividad delictiva en la que finalmente terminaron, lo cual generó el debate sobre si esta desde el inicio fue o no su verdadera motivación.

De esa forma, los actores de criminalidad en la zona de frontera, enfocados en las estructuras criminales, han evidenciado su despliegue, entre otros motivos, por el fraccionamiento en las relaciones entre Colombia y Venezuela. Y es que el debilitamiento de las instituciones estatales da paso al surgimiento de fuerzas armadas al margen de la ley, por lo que es necesario que, al menos desde el Estado colombiano, se emita una política fronteriza, que haga posible la erradicación de la violencia y acabe con la desatención de la Fuerza Pública.

En ese sentido, no bastó con la celebración de un acuerdo de paz con una estructura delincencial guerrillera, cuando existen unas cuantas más. Si bien la desarticulación de bandas criminales dedicadas a la extorsión y el narcotráfico ha sido una estrategia irrestricta de los gobiernos de los últimos cuatro periodos presidenciales, se ha permitido actuar a otras que han dado paso a que otras mentes criminales se posesionen de territorios vulnerables, tales como la frontera colombo-venezolana.

Es menester una política fronteriza que articule las acciones que puedan desplegarse en territorio colombiano, por lo cual, en la materialización de los frentes estratégicos, será necesario el acompañamiento de las organizaciones internacionales, como, por ejemplo, la ONU.

ACTORES DE CRIMINALIDAD EN LA FRONTERA COLOMBO-VENEZOLANA: UN DESAFÍO DE 2219 KILÓMETROS DEL ESTADO COLOMBIANO PARA LA SEGURIDAD TRANSNACIONAL*

CR. (RA) Marco Antonio Muñoz**

<https://doi.org/10.25062/9786280000718.07>

Resumen

Colombia, como Estado social de derecho, enfrenta grandes desafíos de rango constitucional, referentes a la defensa y la integridad del territorio nacional; más aún, sobre la soberanía que ese mismo Estado ejerce. Ejemplo de ello son todas las circunstancias sociales, políticas, culturales y económicas respecto a las que se ha visto el Estado retado a actuar en territorio transnacional con Venezuela. Uno de los más significativos flagelos ha sido el resurgimiento de grupos armados al margen de la ley y grupos organizados, debido a la vulnerabilidad de la zona, que, como

* Resultado del proyecto de investigación *Nuevas Amenazas en el siglo XXI: Fronteras y Derechos Humanos. Fase 2*, de la línea de investigación Políticas y Modelos de Seguridad y Defensa, del grupo de investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en (A1) por MINCIENCIAS, registrado con el código COL0104976, vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales -CSEDN-, adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra "General Rafael Reyes Prieto", Colombia.

** Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova" y abogado de la Universidad La Gran Colombia. Correo electrónico: marco.muñoz@esdegue.edu.co. ORCID: 0000-0001-9223-3022.

bien se sabe, en ocasiones ha sido sinónimo de olvido y desatendida por el Gobierno nacional; incluso, existen flagelos que podrían denominarse *nuevas amenazas*, que arremeten de forma coyuntural con otro tipo de circunstancias. Determinar, puntualizar y enfatizar los desafíos y cada uno de los flagelos y los actores de criminalidad e inestabilidad en la frontera se torna importante cuando de ello ha devenido gran parte de la historia y de los conflictos en este sector: incluso, ha detonado grandes disputas en el marco internacional; más aún, cuando nos anteceden sucesos de violencia e inseguridad interna, a lo largo de los años.

Palabras clave

Fuerzas Militares, seguridad y defensa, grupos armados organizados, grupos delincuenciales organizados, criminalidad, inestabilidad

Abstract

Colombia as a social rule of law, faces great challenges of constitutional rank, according to defense and integrity of the national territory, over which its sovereignty is exercised. An example of this are all the social, political, cultural and economic circumstances to which the State has been challenged to act in transnational territory with Venezuela. One of the most significant scourges has been the re-emergence of illegal armed groups and organized criminal groups due to the vulnerability of the area, which, as you know, has sometimes been synonymous with a National Government that has abandoned territories. There are even scourges that could be called *new threats* that attack other types of circumstances. Determining, pointing and emphasizing the challenges and each of the scourges and actors of crime and instability on the border, becomes important when much of the history and conflicts in this sector have come from it, even unleashed major disputes in the international scenario, even more when violence events and internal insecurity precede us, over the years.

Keywords

Military forces, security and defense, organized armed groups, illicit organized groups, criminality, instability

Introducción

Uno de los temas que han demandado análisis exhaustivo por parte de doctrinantes y conocedores de seguridad y defensa nacional son los desafíos que el Estado colombiano se ha visto obligado a encarar en la materia. A través de la historia, las grandes disputas emprendidas con naciones con las cuales hemos compartido fronteras han dado, como fatídico resultado, la pérdida de aproximadamente el 50 % de nuestro territorio con respecto a la magnitud que este comprendía en sus inicios, que datan de 1821; sin embargo, los conflictos surgidos en esa etapa contemporánea han producido más que pérdidas de territorios, para tornarse en pérdidas de un control absoluto sobre las zonas fronterizas.

Este capítulo se centrará en los 2219 kilómetros que Colombia comparte con la República Bolivariana de Venezuela: historia, sucesos, factores y actores de inestabilidad, políticas de defensa y seguridad nacional, posiciones gubernamentales, y DD. HH., que se han visto vulnerados en esta zona, denominada *gris* por algunos letrados.

Los desafíos que ha implicado para el Estado colombiano la protección de una amplia extensión del territorio, que, además, demanda mayor atención e intervención del Gobierno, se ha tornado en nada más que en el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado. Todas y cada una de las medidas adoptadas frente a los flagelos de inestabilidad y criminalidad presentados en zonas de frontera colombo-venezolana, los cuales analizaremos en el presente capítulo, han sido en virtud del cumplimiento de un cometido estatal. Por eso hemos definido a aquellos actores como el gran desafío en materia fronteriza de un gobierno invidente y desatento, en ocasiones, frente a las necesidades que ha requerido dicha zona.

Los verdaderos actores y protagonistas de conductas de criminalidad e inestabilidad, como los GAO al margen de la ley, sin legitimidad alguna por supuesto, han creado desequilibrio en las instituciones públicas e inseguridad jurídica en el campo internacional. Han propiciado, incluso, escenarios de dialogo y despeje de zonas militarizadas, lo cual ha llevado a poner en situación de riesgo la seguridad nacional. A su vez,

encontramos bandas organizadas dedicadas a las actividades de crimen e ilícitos, que se han categorizado, sin duda alguna, como una amenaza para las instituciones de Fuerza del país, al ganar temeridad en su actuar y llevar vientos de desesperanza en estas zonas de frontera.

Aproximaciones conceptuales a los actores de criminalidad

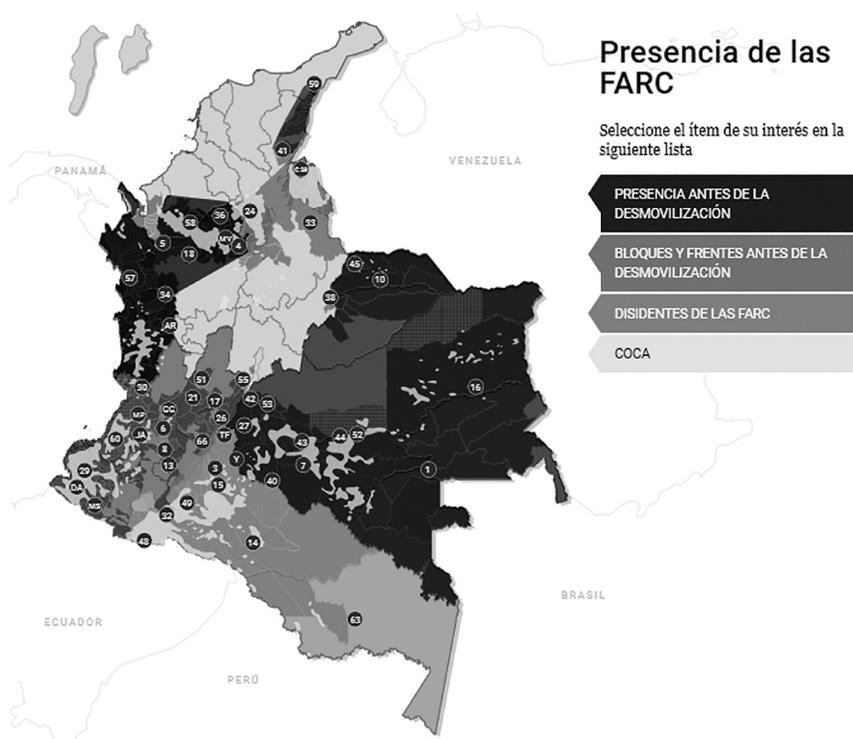
La expresión *actor de criminalidad* alude a nada más que aquella persona que tiene capacidad para actuar o fingir con ocasión el crimen; este último, definido, a su vez, como un acto punible y censurable por la legislación interna e internacional. Muy seguramente, quien esté leyendo estos apartados hace sus primeras aproximaciones al concepto de *criminalidad* y *actor*, a aquellos GAO, grupos subversivos, exponencialmente en crecimiento y que han ejercido su actividad delincencial a través de los años; sin embargo, en el presente capítulo hablaremos de otro tipo de actores, que, con acciones u omisiones, han fomentado la criminalidad en esta zona.

Grupos armados organizados: perpetuidad narcoterrorista

En palabras del Observatorio Colombiano del Crimen Organizado, los actores criminales son los grupos mafiosos producto de evolución criminal, antiguos combatientes de las extintas FARC que se han convertido en criminales para formar la ex FARC mafia, y la última amenaza insurgente del país: el ELN.

En la figura 9 se muestra la presencia de estos grupos armados en todo el territorio nacional.

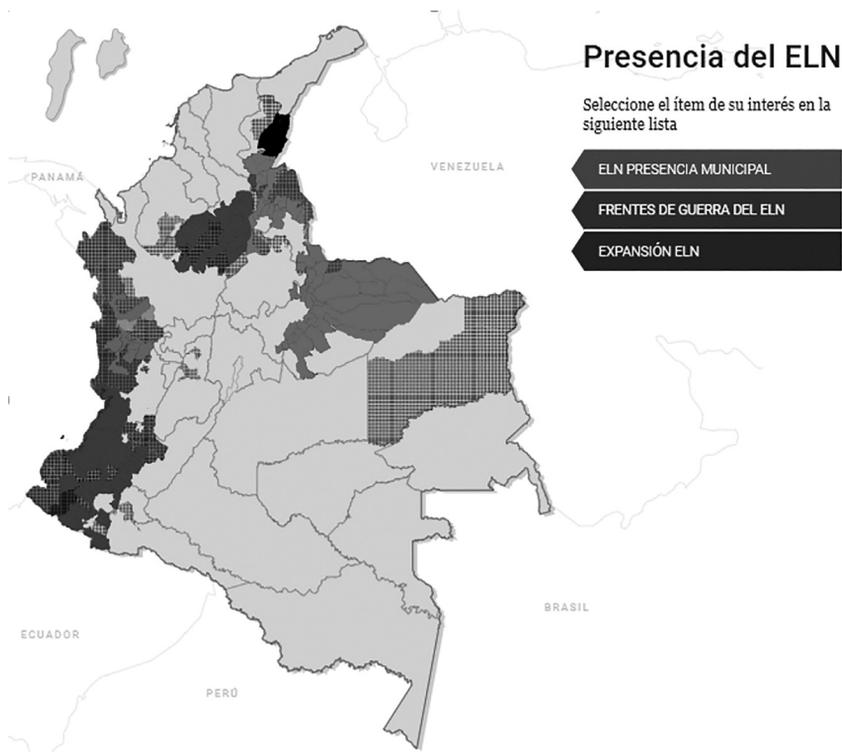
Figura 9. Mapa de la presencia de actores criminales ex FARC mafia.



Fuente: InSight Crime-Observatorio Colombiano del Crimen Organizado, Universidad del Rosario¹⁹.

19. La Guerrilla Marxista Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se ha desmovilizado después de firmar un histórico Acuerdo de Paz con el gobierno colombiano. Aun así, miles de sus combatientes rasos y milicianos permanecen en el bajo mundo y están formando grupos que muy probablemente serán la próxima generación del crimen organizado en Colombia – Ex FARC Mafia. Observatorio Colombiano del Crimen Organizado Insight Crime. Universidad del Rosario. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/indepth/observatorio-rosario/actores-criminales/ex-farc-mafia/>

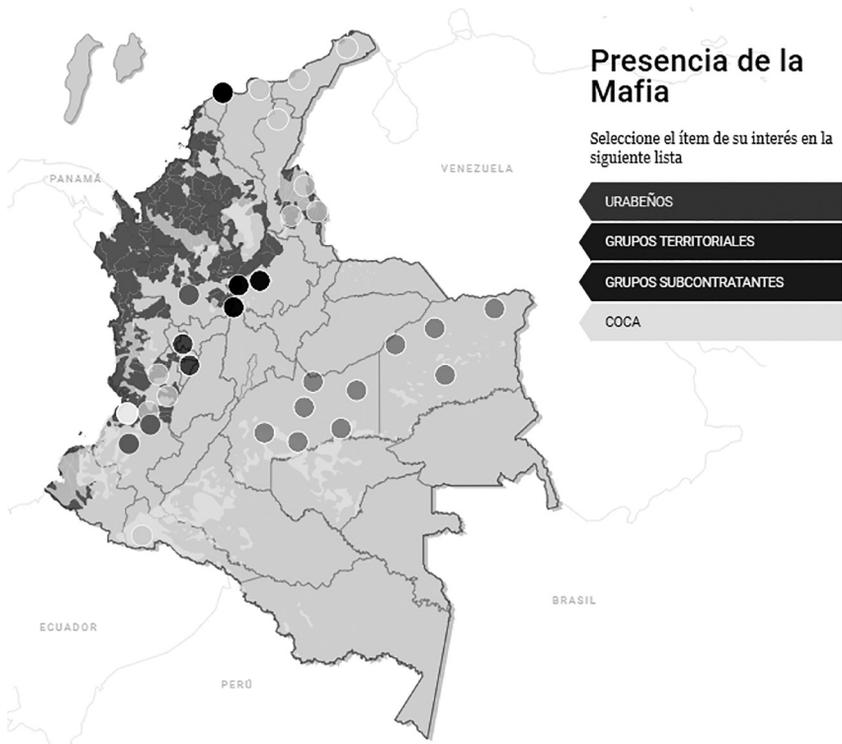
Figura 10. Mapa de la presencia del ELN.



Fuente: InSight Crime-Observatorio Colombiano del Crimen Organizado, Universidad del Rosario²⁰.

20. El Ejército de Liberación Nacional es el único grupo guerrillero en Colombia. Tiene presencia nacional, con alta capacidad de expansión a zonas dejadas por las FARC, especialmente en territorios donde el narcotráfico se ha consolidado. Sin embargo, en 2014, iniciaron una fase preliminar de acercamiento con el gobierno nacional que terminó en octubre de 2016, con el inicio oficial de la negociación política. *InSight Crime*. Universidad del Rosario. [https://es.insightcrime.org/indepth/observatorio-rosario/actores-criminales/eln/](https://es.insightcrime.org/indepth/observatorio-rosario/actores-criminales/el/)

Figura 11. Mapa de la presencia de la mafia.



Fuente: InSight Crime-Observatorio Colombiano del Crimen Organizado, Universidad del Rosario²¹.

Es esta, pues, la delincuencia organizada criminal, que constituye una amenaza para el Estado, sin perjuicio de que existan más amenazas de igual índole, o diferente incluso, y las cuales han tomado fuerza en zonas transnacionales y fronterizas. Podríamos, entonces, catalogarla y dividir a la delincuencia organizada criminal como aquella que constituye amenaza guerrillera y amenaza mafiosa; esta última, en la cual encontramos los carteles de narcotráfico.

21. La mafia colombiana de hoy es el producto de más de tres décadas de evolución criminal. Los grandes carteles y ejércitos criminales del pasado se han atomizado. Las redes que dejaron atrás han sido transformadas por múltiples ciclos de fragmentación y reforma, creando así una nueva generación dominada por grupos como Los Urabeños, la Oficina de Envigado, el EPL y los Puntilleros, y élites criminales que ahora se esconden detrás del anonimato y las fachadas legales. *InSight Crime*. Universidad del Rosario. <https://es.insightcrime.org/indepth/observatorio-rosario/actores-criminales/eln/>

Por años y a través del tiempo, la intención de estas organizaciones armadas ha sido perpetuarse y apoderarse de territorios, a través de actos extorsivos y violentos en contra de la población. El sinnúmero de víctimas resultantes no parece disminuir tras un acuerdo de paz que hoy en día es señalado con poderosos cuestionamientos.

Distinto de la percepción nacional, el fin de la confrontación bélica y armada en el país no implicó que finalizaran con ella las fuentes del conflicto armado; algunas, constituidas como células, expectantes del cumplimiento de los compromisos suscritos en el acuerdo de paz. Su inconformidad, incluso, ha detonado en el resurgimiento de fuerzas aparentemente ya desmovilizadas, acompañado del debilitamiento de los diálogos, de la comisión de delitos posteriores a la firma de los acuerdos de paz y de la captura y la investigación de algunos de estos líderes.

Un estudio de InSight Crime (2019a), denominado *Venezuela, ¿un Estado mafioso?*, y resultado de una investigación de campo de más de tres años, reveló que la actuación delincriminal de los grupos armados se acompaña de criminalidad dedicada al narcotráfico en zona fronteriza. Venezuela se ha convertido, entonces, en guarida y partícipe, según este estudio, de las organizaciones insurgentes. Tal situación no es nada diferente de lo que los hechos a través de la historia han evidenciado, pues durante el conflicto armado las fuerzas guerrilleras de las FARC y el ELN encontraron protección en el territorio del país vecino. La predominancia de la actividad delincriminal en esta zona —ya que, además de actos criminales y narcotráfico, encontramos actividades de contrabando de alimentos, de minería, de medicinas, de ganado y, por supuesto, de gasolina— ha sido producto de las marcadas diferencias que se han presentado en la relación binacional Colombia-Venezuela. He aquí donde, incluso, podemos dar inicio de una de las tesis que soportarán este capítulo: los Estados como actores de criminalidad. Colombia, por las evasivas acciones en esta zona, y Venezuela, por ser copartícipe de las circunstancias delictivas que se presentan, de acuerdo con las investigaciones efectuadas.

“Hoy las principales ciudades fronterizas de Venezuela son el refugio de comandantes guerrilleros del ELN, del EPL y de disidentes de las FARC, además de otras bandas criminales derivadas del paramilitarismo

como el Clan del Golfo y la Oficina de Envigado”, asegura el diario digital *Infobae* en su artículo investigativo “Cómo Venezuela se convirtió en el refugio del narcotráfico y el contrabando colombiano” (2020b). Catalogada, entonces, como una de las zonas de mayor criminalidad en Latinoamérica, su caso parece el de un conflicto y un flagelo social de nunca acabar, ya que los espacios liberados por grupos armados al margen de la ley hoy estarían siendo ocupados por otro tipo de organizaciones, incluso las FARC, el ELN y el EPL, con fines de producción, procesamiento y exportación de clorhidrato de cocaína.

Figura 12. Mapa de economías ilegales y sus rutas en la frontera colombo-venezolana.



Fuente: InSight Crime-Observatorio Colombiano del Crimen Organizado Universidad del Rosario²².

22. La mafia colombiana de hoy es el producto de más de tres décadas de evolución criminal. Los grandes carteles y ejércitos criminales del pasado se han atomizado. Las redes que dejaron atrás han sido transformadas por múltiples ciclos de fragmentación y reforma, creando así una nueva generación dominada por grupos como Los Urabeños, la Oficina de Envigado, el EPL y los Puntilleros, y élites criminales que ahora se esconden detrás del anonimato y las fachadas legales. *InSight Crime*. Universidad del Rosario. <https://>

Desde un enfoque geopolítico, el dominio territorial implicaría una amenaza a la soberanía del Estado, y muestra evidente de debilidad institucional, la cual, consideramos, se presenta en las dos naciones. Los Estados, como actores de criminalidad, la ocasionan, incluso, por el agotamiento en las instituciones estatales, que el conflicto armado ha traído consigo.

Al no emplear políticas estratégicas de cooperación para el desarrollo fronterizo, se ven inmiscuidos el poder de legalidad y la institucionalidad, y se logra así un subdesarrollo en estas. El fortalecimiento de las sociedades y del Estado debe ir más allá de la infraestructura y la garantía de derechos constitucionales y el mínimo vital; hemos visto cómo no proveer un aparato estatal ha ocasionado un debilitamiento del poder y del derecho sobre nuestros territorios.

Por lo anterior, se ha generado perpetuidad de actividades delictuales en zonas como la frontera colombo-venezolana, y se han podido identificar al menos diez estructuras ilegales activas en la zona, de acuerdo con el Observatorio de Derechos Humanos de la Fundación Progresar. Incluso, en palabras del diario español *DW*, no existe ni un solo espacio en esta zona que no se encuentre dominado por alguna estructura criminal, donde persisten grupos ilegales como Los Cebollos, Los Canelones, El Clan del Golfo, Los Urabeños y las Autodefensas Gaitanistas, entre otras. Con esto, se evidencia la rápida proliferación de bandas ilegales, incluso en el ámbito del postacuerdo; según cifras obtenidas por la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, en los primeros meses de 2019 se registraron 309 víctimas de ataques de estos grupos insurgentes.

Esto confirma que los territorios fronterizos son prácticamente considerados corredores de actividades ilícitas, lo cual se ha agravado por el éxodo masivo de venezolanos a territorio colombiano y las mal contadas 60 trochas no oficiales entre ambos países. La corrupción parece apoderarse de estos territorios y alimentar la espiral de la violencia; por tanto, aun existiendo una justicia transicional y un proceso de resocialización de los actores del conflicto armado, es necesaria la

es.insightcrime.org/indepth/observatorio-rosario/actores-criminales/mafia/

legitimación de las instituciones creadas para dicho escenario, ya que a través de ellas será posible lograr un verdadero proceso de reinserción de todos los agentes, y que de esta forma no reincidan en actividades delincuenciales.

Narcotráfico y contrabando organizado

Colombia propició el fin a la violencia generada por el conflicto interno armado entre el Estado, a través de sus FF. MM., y las fuerzas insurgentes, mediante el quebrantamiento y el fraccionamiento de estas últimas, constituidas en algún momento como estructuras consolidadas.

En un escenario de postacuerdos, la comunidad internacional y el mismo Estado colombiano confiaban en que el conflicto armado y sus flagelos terminarían gracias a la firma del acuerdo de paz: por ejemplo, que la lucha contra el narcotráfico mejoraría gracias a una mayor presencia del Estado en territorios dispersos y alejados, en los que, como ya se ha mencionado, ejercieron hegemonía grupos insurgentes.

El flagelo del narcotráfico, sin embargo, parece no correr esa misma suerte, ya que, regionalmente hablando, en América Latina los cultivos de hoja de coca se duplicaron entre 2013 y 2017, y la violencia asociada a ella también lo hizo en algunos países que conforman esta parte del continente americano. Para 2017, se estima que la fabricación ilegal de la cocaína alcanzó máximos históricos de 1976 toneladas, cuyo mayor propulsor fueron Colombia y los demás países de América del Sur, considerados los productores base del clorhidrato de cocaína (Naciones Unidas, 2020).

Esta situación ha sido atractiva para carteles de droga mexicanos, que lograron posicionarse hoy en día en al menos diez departamentos del país, incluyendo los departamentos de La Guajira y Norte de Santander, ubicados en zonas de frontera, y ejerciendo actividades ilícitas como el patrocinio de conflictos entre bandas y la transacción de negocios; parecen, incluso, tener tránsito libre donde se sitúan y viven. Esta creciente presencia de grupos mexicanos comercializadores de droga bien

parece obedecer a que estos se están apoderando del tráfico colombiano; sin embargo, hay quienes aseguran que algo así no es del todo cierto. Lo que sí es evidente es el crecimiento de la presencia de dichos grupos en territorio colombiano, situación que, a su vez, obedece a las razones que se expondrán a continuación, de acuerdo a (Macdemott, 2018):

- El evidente debilitamiento de estructuras productoras de droga en el país, tales como el Cartel de Norte, las AUC y Los Rastrojos, entre otros, ha impedido que estos suministren las mismas cantidades en toneladas a sus homólogos mexicanos; por lo tanto, estos últimos se han visto en la necesidad de asentarse en este territorio, buscando al menos diez productores que les puedan garantizar la misma cantidad que lo hacía uno solo hace algún tiempo.
- El crecimiento de la demanda de droga en México, en comparación con años atrás y, por lo tanto, un número mayor de compradores.
- Los grupos delincuenciales mexicanos buscan opciones que les permitan tener mayores márgenes de ganancia; de esta forma, en vez de comprar cocaína de origen colombiano en países de Centroamérica, prefieren hacerlo a un menor costo en el propio territorio nacional.
- Los grupos comercializadores y productores en Colombia también buscan opciones para lograr mayores ganancias, por lo que mercados como Europa, China y Australia, resultan sumamente atractivos puesto que allí el kilo de cocaína triplica el valor que los mexicanos están dispuestos a asumir.
- Los mexicanos quieren cada vez más controlar la calidad de la cocaína que están produciendo, motivo por el cual necesitan estar presentes en los laboratorios que se ubican en Colombia.
- Con el fin de realizar seguimiento a las embarcaciones o los sumergibles donde es desplazada de la droga, los mexicanos han propendido por acompañar los cargamentos directamente ellos mismos.

Teniendo entonces identificadas las motivaciones que incentivan a los mexicanos a asentarse en territorio colombiano con fines de actividades de producción y comercialización de droga, es pertinente estudiar qué los ha llevado a un posicionamiento estructurado en zonas de frontera. Veremos, cómo la zona del Catatumbo, del Departamento de Norte de Santander, y zona de frontera con Venezuela, es el lugar más barato para la producción de cocaína, ya que las condiciones de cultivo son idóneas y el alcaloide alcanza un óptimo rendimiento por hectárea. El combustible es a muy bajo costo —o incluso, gratis—, y la poca o deficiente presencia de militares colombianos en la zona propicia que los cultivos de coca nortesantandereana y la zona fronteriza de Nariño hayan representado casi la mitad de la producción total. El Departamento de La Guajira, además de comprender zonas limítrofes, es llamativa para estos narcos mexicanos, ya que los laboratorios se sitúan, bajo este nuevo esquema del narcotráfico, cerca de los puntos de embarque en las costas, en lo cual la zona guajira aporta una vasta magnitud.

Otra de las actividades que parecen perpetuarse en esta zona de frontera colombo-venezolana es el contrabando de gasolina y alimentos, entre otros, debido a la gran aceptación que tiene esta actividad en ambos países, por la diferencia de precios y la calidad de algunos artículos (Celis, 2015). En cifras, la gasolina que actualmente pasa por la frontera hacia Colombia corresponde al 5 % de la producción diaria de barriles; es decir, aproximadamente 100 000 barriles de crudo. Adicionalmente, cerca del 40 % de los alimentos que se importan de Venezuela son vendidos en Colombia, y esta situación se ve facilitada por el aumento de subsidios para productos de primera necesidad, como medida adoptada por el Gobierno venezolano.

Aun cuando se han tomado medidas como el cierre de la frontera, a fin de mitigar las actividades de contrabando, este sigue acentuándose, debido a la multiplicidad de trochas existentes entre ambos países, y que, como vía de acceso, son tomadas por estos actores de la criminalidad. Este cierre fronterizo, por el contrario, ha afectado a quienes de forma lícita ejercen actividades como comerciantes y transportistas, y a

ciudadanos venezolanos que, asentados en Colombia, viajaban de forma frecuente a su país de origen.

A su vez, productos como aluminio, hierro, granos, carnes, electrodomésticos, licores y tabaco son contrabandeados. Esta situación se torna crítica en la zona más afectada, que es Norte de Santander, por ser un departamento limítrofe entre ambas naciones; aspectos socioeconómicos como la alta tasa de desempleo en Cúcuta generan que gran parte de su población sea propensa a realizar actividades delictivas e ilegales, como el contrabando de mercancías y gasolina.

Y es que las actividades de contrabando están presentes en zonas de fronteras en general. En lo que respecta a Colombia, en el departamento de Nariño, limítrofe con Ecuador, las actividades de narcotráfico, terrorismo y contrabando están a la orden del día. En este, se tienen identificados aproximadamente 76 pasos fronterizos ilegales donde hacen tránsito estos actores de la criminalidad, por lo cual es evidente que no solo ocurre en territorios limítrofes con Venezuela.

Fronteras: zonas grises e invisibles

En una concepción clásica sobre los Estados, las fronteras juegan un papel importante, ya que los primeros están dados por ser entidades asentadas sobre un territorio, que se delimita por una línea limítrofe que demarca desde hasta dónde un Estado puede ejercer soberanía y poder (Linares, 2019). De esa forma, las fronteras son lugares donde convergen varios Estados, y a partir de los cuales se construyen relaciones y existen interacciones sociales y económicas constantes, debido a la cercanía generada. Esa concepción y esa importancia sobre las fronteras surgen con el fin de la Guerra Fría, cuando las relaciones internacionales cobraron especial importancia, debido a la crítica aceleración de la globalización que se generó. En tal sentido, lo que empezaron a significar las fronteras fue integración económica, flujos fronterizos, seguridad nacional, aun cuando ello significó el despliegue de actividades ilícitas; el incremento de estas ha obedecido, en gran medida, a los cambios de funciones de

esas fronteras. En el caso de la frontera colombo-venezolana, la comercialización de productos suscitó una especie de permisibilidad en cuanto al intercambio de productos bajo condiciones ilícitas, reforzada por las débiles relaciones que ambos países han sostenido desde hace aproximadamente 20 años. La situación ha tornado complejas las condiciones de dicha área, que con el pasar del tiempo parece no hallarse incluida dentro de los ejes temáticos de los gobiernos; más aún, cuando esta problemática es de connotación binacional e internacional y, por consiguiente, de corresponsabilidad mutua (Ramos, 2012).

La Fundación Paz y Reconciliación (Pares) asegura que de los 1122 municipios que tiene Colombia, 76 concentran la mayoría de problemas posconflicto, y el 80 % corresponden a territorios fronterizos (Fundación Pares, 2018). Estas cifras son alarmantes, pero reales, frente a la actual situación; y es que una de las características que rodean a las fronteras son las condiciones geográficas, lo cual dificulta el acceso a dichos territorios por parte de las FF. MM., por lo que realizar movimientos de mercancía y droga se ha tornado muy fácil para los actores de criminalidad.

Entonces, entra en juego un elemento fundamental en esta conceptualización de fondo de las fronteras, y es el tema de seguridad, pues de este tipo de territorios se desprenden conflictos que afectan significativamente la convivencia pacífica. Tan es así que las políticas públicas de fronteras son expedidas dentro del esquema de políticas de seguridad, las cuales hasta la fecha no han dado mayores resultados, por la desarticulación de los objetivos binacionales.

De esta forma, la denominación como zona gris no es más que por las condiciones que en torno a ella se suscitan; a la seguridad le asiste un evidente carácter relacional y de interacción de unidades en el sistema internacional; más aún, cuando hoy en día los Estados encuentran ambientes propicios para el desarrollo de políticas y directrices de seguridad mucho más autónomas de parte de los Estados.

Se ha hablado, incluso, de una intensificación del proceso de securitización de las fronteras, por la interdependencia que existe entre esta última y la seguridad, dado por las adyacencias geográficas y las

actividades que se generan allí. La securitización es entendida como esa dinámica a través de la cual una situación se transforma en un eje temático de la agenda de seguridad de un gobierno, para lo cual será necesario el despliegue de medidas extraordinarias. Esta conceptualización no es *per se*. Para su consolidación, un tomador de decisiones —en este caso, el Gobierno— deberá, mediante un acto discursivo, respaldar esa conceptualización, aunado eso al apoyo por parte de la opinión pública (Buzan, 1991).

De esa forma, es dable concebir distintas acepciones del concepto *frontera*, que, por el carácter de problemática de seguridad nacional que se les ha dado a estas, debido a las circunstancias que las afectan, ha significado un territorio de encuentros e interacciones comerciales y sociales, que han generado vulnerabilidades y consolidación de grupos al margen de la ley; por lo tanto, la frontera es en sí un factor de criminalidad en la zona.

Fuerza Pública: presente y ausente

En estas zonas fronterizas predomina una serie de actividades de economía ilegal, grupos al margen de la ley y contrabando, la cual se ha desplegado, entre otros motivos, por la ausencia del Estado colombiano, y generado estados de crisis y propagación de dichas actividades ilícitas. Esta situación, aunada a los conflictos políticos que persisten entre ambas naciones, y que en vez de abordar soluciones conjuntas para la superación de la crisis han demarcado diferencias, se torna complicada, y motiva a que dichas zonas sean denominadas grises.

Las dinámicas que enfrentan entonces estas zonas permiten identificar que son necesarios no solo un quebrantamiento y un debilitamiento de las estructuras organizadas y al margen de la ley, referidas a economía y seguridad, sino una presencia estatal en dichas zonas. Las acciones que debe desplegar el Gobierno nacional, a través del Ejército Nacional, deben encaminarse al valor estratégico que a las fronteras les asiste, mediante la implementación de una política de seguridad fronteriza que

garantice la permanencia de comandos militares y puestos unificados en estas zonas, que brinden ambiente de seguridad y de presencia estatal. Se es consciente del daño a dichas estrategias que causan las relaciones de distanciamiento y conflicto entre Colombia y Venezuela; sin embargo, en su mayoría, estas son causadas por la inseguridad que en la zona se maneja. Es necesario un trabajo articulado, donde el Gobierno venezolano no sea ajeno y permisible ante estas circunstancias, lo cual sucederá única y exclusivamente cuando el restablecimiento de la democracia y un gobierno legítimo retorne a este país. Sin ello, no será posible implementar planes binacionales, lo cual es imprescindible para las garantías en estas zonas, y que entonces ya no se las denomine zonas grises por su panorama turbio y sin claridad.

Las condiciones para la consolidación de los poderes que han surgido de forma paralela al Estado han sido difíciles, por la débil y precaria presencia estatal, lo cual significa una permisibilidad del Gobierno nacional y un escenario con condiciones para la ilegalidad para parte del gobierno dictatorial venezolano, que se aprovecha de ellas para complacer las conveniencias de sus intereses. En palabras de Morffe (2016), la anomia estatal es un factor para la emergencia de dicha criminalidad, situación que se ha exacerbado por factores físicos tales como la homogeneidad geográfica y de connotación sociocultural, debido a los altos niveles de desigualdad, pobreza, desempleo y déficit en el acceso a servicios públicos propios del Estado, como salud y educación.

Así mismo, en la medida en que persista el relacionamiento directo de las Instituciones de Seguridad de Venezuela con grupos insurgentes al margen de la ley de origen colombiano, los actores y los factores de criminalidad persistirán, y seguirán apoderándose del control económico de la zona, por lo que al menos debe salvaguardarse que en territorio colombiano se den las garantías en seguridad estatal. Se requiere una política de seguridad fuerte y defensiva en dichas estructuras, con cero posibilidades de zonas despejadas por militares, y que serían objeto de análisis e investigaciones en próximos capítulos.

Por lo anterior, se evidencia que los desafíos en materia de seguridad son cada vez más en la zona de frontera colombo-venezolana, aunados

a condiciones socioeconómicas que agravan la situación; más que motivarla y justificarla, se trata de poder identificar las razones que originan el actuar delincuencial en la zona, sin desconocer la esencia delictiva de algunos que, independientemente de las condiciones económicas, se dedican a las actividades ilícitas en esta zona, por las facilidades y las condiciones dadas en ella en cuanto a la poca presencia militar y policial que frene estas conductas.

La implementación de una política pública de seguridad en frontera será efectiva en la medida en que los objetivos estratégicos de esta no estén encaminados a un Estado negligente ante este abandono por parte del Gobierno nacional. Otros factores, como el desconocimiento de las realidades propias de las fronteras —en este caso, referido al caso colombo-venezolano, los dinamismos económicos, sociales y culturales y la total inaplicabilidad del sistema normativo en este espacio (Linares, 2019), sopesarán las motivaciones para manifestar que, sobre la frontera, ambas naciones son Estados fallidos. Es menester una política pública que incorpore a todos los actores sociales en la construcción de ella, y que exhorte a la corporación legislativa a crear esa articulación y esa armonía entre las realidades fronterizas y las normas que para estos fines sean expedidas.

Responsabilidad del Estado colombiano: ¿apología del delito?

Habiendo abordado la temática referente a la frágil presencia estatal en la zona de frontera colombo-venezolana, es necesario indagar sobre la responsabilidad del Estado y cómo su omisión, además de ser negligente por su parte, genera una consolidación en la zona de las actividades delictivas, ya mencionadas en el presente capítulo, y en tal sentido, acarrea una apología indirecta de los delitos; es decir, con el Estado colombiano conociendo sobre los flagelos que se presentan, y aún si persistiendo en la débil presencia militar y estatal, podría afirmarse que la Nación coadyuva a los hechos que allí suscitan, como ya mencionamos, de forma indirecta.

No significa, tampoco, que el país deba asumir nuevamente una política gubernamental que propenda por la lucha del Estado y de los órganos de seguridad frente a todos los factores y los actores que constituyen amenazas a ella misma; supone, sí, aspectos clave, como: cooperación internacional de los dos Estados, el reconocimiento de los instrumentos internacionales —en este caso, Venezuela—, con el fin de poder iniciar un proceso de recuperación de la zona de frontera y la intermediación de organizaciones internacionales, como tercer garante que promueva la legitimidad de las actuaciones. Sin ello, no será posible generar una gobernabilidad democrática en esta zona.

De acuerdo con el último informe de Human Rights Watch, “Los guerrilleros son la policía: Control social y graves abusos por parte de grupos armados en el departamento colombiano de Arauca y el estado venezolano de Apure” (Human Rights Watch, 2020); les asiste responsabilidad a las autoridades de ambos países, por permitir el despliegue de estos grupos delictivos, y por la falta de garantías a la población. En el informe se asegura que la estrategia del Estado colombiano se concentra en proteger la infraestructura petrolera en la zona, en el departamento de Arauca, más que la protección de los residentes que allí viven; además, según el mismo informe, el país solo ha obtenido condenas por ocho homicidios cometidos desde 2017, de un total de 400 casos investigados. Así mismo, ninguna de las ocho condenas se dictó contra un miembro de grupo armado, como tampoco ningún miembro ha sido condenado por delitos como violación sexual, amenaza, extorsión, y otros delitos relacionados, como la desaparición forzada.

De esta forma, una de las principales conclusiones que se extraen y se comparten es que la responsabilidad del Estado va más allá del envío de militares a la zona, situación que no logrará mayores mejoras en el proceso. Es necesario que desde los poderes públicos (judicial y legislativo) se refuerce la protección de la población adoptando medidas que garanticen el acceso a oportunidades económicas, educativas y judiciales.

En este sentido, se observa cómo no es solo salvaguardar la responsabilidad estatal a través del envío de tropas militares que custodian las

zonas petroleras, sino enfocar el verdadero origen del conflicto y erradicarlo. Muchas de las personas que se unen a las filas del ELN y a las disidencias de las FARC corresponden a casos de vulnerabilidad económica y social, en los que la salida más fácil es delinquir; por lo tanto, si bien es una corresponsabilidad binacional, el Estado colombiano deberá propender por un despliegue más que militar: se requiere una política pública integral de las zonas de frontera que logre tres objetivos en específico: 1) contrarrestar la impunidad de los grupos subversivos, 2) lograr garantías y oportunidades para los más vulnerables y 3) establecer condiciones de convivencia pacífica.

Conclusiones

Pensar en Colombia como un Estado fallido en la lucha contra los grupos insurgentes dentro del territorio colombiano sería poco ajustado a la realidad; más aún, cuando, luego de aproximadamente 60 años de conflicto armado, se logró que uno de los actores de criminalidad con mayor historia firmase con el Estado acuerdos de paz y, en tal sentido, se creara un sistema de justicia de reparación y no repetición; sin embargo, las brechas del conflicto armado, protagonizadas por otra clase de insurgencias rebeldes, han hecho que el crimen se perpetúe más aun en zonas donde la presencia estatal es precaria.

De esta forma, y teniendo claras las actuales circunstancias de criminalidad en la frontera colombo-venezolana, una de las primeras conclusiones por mencionar es que las perpetuidades de las actividades delictivas narcoterroristas continuarán en la medida en que el Gobierno siga dando a entender con sus actuaciones que la finalidad es salvaguardar sus intereses económicos, encaminados a la actividad petrolera. Es clave que el Estado colombiano fortalezca sus políticas de judicialización y normativo, con el fin de que se refuercen la protección de la población y el aseguramiento para el acceso a oportunidades económicas y educativas, lo cual podría contribuir a contrarrestar el auge económico delictivo que han alcanzado los grupos armados. Adicionalmente, se debe insistir

en la presión internacional sobre la dictadura venezolana; en la medida en que no exista un reconocimiento de dichas herramientas internacionales por parte del Gobierno venezolano, no será posible lograr la articulación de acciones que permita erradicar los flagelos de criminalidad en esta zona fronteriza.

En tal sentido, no existe una sola solución para erradicar la crisis binacional, y se requerirá un proceso articulado entre organismos internacionales con el fin de lograr que estos flagelos mermen. La actividad militar y los despliegues ofensivos son importantes y fundamentales en la medida en que exista cohesión con las realidades sociales propias de la zona, y donde se dé la debida participación a la ciudadanía y exista intermediación institucional con los gremios y entes privados.

No pueden perderse de vista, dentro de las agendas de seguridad y nacional, los propósitos de recuperación de la zona de frontera en cuanto al poder y la soberanía. Como ya se mencionó, no se trata de la securitización de las condiciones de frontera ni de que se creen discursos que asocien la falta de garantías de seguridad a estas zonas. Un Estado desprovisto de herramientas que contrarresten el poder de los grupos armados continuará elevando los índices de impunidad en la zona, y no permitirá un cese de los actos violentos y delictivos que se presenten allí.

Adicionalmente, el reflejo ante la comunidad internacional del Gobierno colombiano no es la más idónea; a pesar de que en el comparativo con el Gobierno venezolano, estamos en una posición de ventaja, de las conclusiones por extraer del documento es que no ha habido articulación entre los poderes públicos (judicial, legislativo, ejecutivo), más que estas Entidades internacionales trabajan bajo la concepción de la eficiencia de un Estado condicionado al poder punitivo y al peso de las condenas que sean impuestas.

HACIA UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL PARA COMBATIR EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN COLOMBIA: EL CASO DEL CARTEL DE SINALOA*

*My. Raúl Fernando Arteaga Beltrán***
*Jonnathan Jiménez Reina, Ph. D. (c)****

<https://doi.org/10.25062/9786280000718.08>

* Capítulo de libro resultado de investigación de los proyectos de investigación a) *Desafíos y nuevos escenarios de la seguridad multidimensional en el contexto nacional, regional y hemisférico en el decenio 2005-2015 – Fase V*, y b) *Nuevas Amenazas en el siglo XXI: Fronteras y Derechos Humanos – Fase II*, que hacen parte de la línea de investigación: *“Políticas y Modelos de Seguridad y Defensa*; ambos, proyectos del Grupo de Investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en (A1) por MinCiencias, registrado con el código COL0104976, vinculado a la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales y al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales -CSEDN-, respectivamente, adscritos y financiados en colaboración por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”. Capítulo de libro presentado como opción de grado para optar por el título como Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

** Estudiante de Maestría de Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia. Oficial del Ejército Nacional de Colombia de grado Mayor. Especialidad de Aviación. Piloto Militar de Helicóptero UH-60L y S-70i. Piloto de Pruebas de Mantenimiento y Administrador de Mantenimiento Aeronáutico del United States Army Aviation Center of Excellence. Especialista en Administración y Conducción de Unidades Militares y en Administración de Recursos Militares para la Defensa Nacional del Centro de Educación Militar del Ejército Nacional de Colombia. Contacto: arteaga.raulfer@yahoo.com

*** Candidato a doctor en Seguridad Internacional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia -UNED-, España. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Estudiante de Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Investigador Asociado de MinCiencias. Asesor de la Vicedirección de Investigación de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Docente de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” y Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia “Brigadier General Ricardo Charry Solano”. Contacto: jonnathan.jimenez@esdegue.edu.co. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9042-834X>

Resumen

El crimen organizado transnacional asociado al narcotráfico se presenta como una gran amenaza para la seguridad nacional para Colombia y los países de América Latina. El incremento de las actividades de organizaciones criminales —en este caso, mexicanas, como el Cartel de Sinaloa— en territorio colombiano dispone un escenario ideal, que permite analizar y describir el interés de este tipo de organizaciones en el país, conjugándolo con el análisis de las estrategias que han sido empleadas para combatir este fenómeno criminal de manera retrospectiva, tanto en Colombia como en México, bajo la luz de la política de lucha contra las drogas promovida por Estados Unidos. El resultado de este análisis permite presentar la necesidad de construir una estrategia de seguridad nacional específica para combatir el crimen organizado transnacional, fundamentada en unas líneas de acción clave, como la cooperación internacional y el enfoque multidimensional.

Palabras clave

Colombia, México, crimen organizado transnacional, narcotráfico, Cartel de Sinaloa, lucha contra las drogas.

Abstract

Transnational organized crime associated with drug trafficking is presented as a great threat to national security for Colombia and the countries of Latin America, the increase in activities of criminal organizations in this case Mexican, such as the Sinaloa cartel in Colombian territory, provides a ideal scenario, which allows to analyze and describe the interest of this type of organizations in the country, combining it with the analysis of the strategies that have been used to combat this criminal phenomenon in a retrospective way, both in Colombia and Mexico under the light of politics. Of the fight against drugs promoted by the United States of America. The result of this analysis allows presenting the need to build a specific national security strategy to combat transnational organized crime based on key lines of action such as international cooperation and a multidimensional approach.

Keywords

Colombia, Mexico, Transnational organized crime, drug trafficking, Sinaloa cartel, fight against drugs.

Introducción

La violencia y el conflicto interno colombiano, de más de 70 años de duración, han tenido diferentes actores y motivaciones; entre estos, el narcotráfico y su relación directa con el crimen organizado han permanecido ligados de manera permanente. Tal vez por esta razón, muchas de las políticas públicas y de las estrategias adoptadas por los diferentes gobiernos no han tenido el impacto deseado en la disminución significativa en los hechos de violencia.

La actualidad y la realidad del crimen organizado internacional en Colombia, como un nuevo actor en este escenario, suponen un riesgo y una amenaza para la seguridad y la defensa del país. Después del proceso y la firma del acuerdo de paz con la FARC, en 2017, los índices de violencia y delincuencia organizada no han disminuido: por el contrario, se han incrementado la presencia y la cantidad de estas organizaciones en el territorio, debido a los deseos de toma del control del negocio del narcotráfico, en diferentes zonas del país.

En este capítulo se quiere presentar, como ejercicio académico, cuál podría ser la herramienta que debe implementar el Estado colombiano para combatir el crimen organizado transnacional vinculado con el narcotráfico, realizando un análisis específico de la organización criminal Cartel de Sinaloa: sus objetivos, su forma de delinquir y las causas que llevaron a su presencia en nuestro territorio. Lo anterior, por medio de una revisión histórica que nos ayude a entender el desarrollo y la evolución del crimen organizado en el país, las estrategias implementadas para combatir este fenómeno en el ámbito nacional y en el internacional, así como los resultados obtenidos de ellas.

Por medio del análisis de la situación actual, a través de diferentes teorías, como la globalización y la globalización desviada, se pretende referenciar las causas del aumento de grupos criminales transnacionales como el Cartel de Sinaloa en Colombia. El presente estudio se desarrolla desde el enfoque de la relación y la interdependencia que hay entre diferentes regiones y países del mundo, y de sus efectos, tanto positivos como negativos, en los campos económico, social y cultural de la personas y las regiones.

La globalización, definida como el proceso de comunicación e interdependencia entre los diferentes países, busca la interpretación y el análisis de los eventos que ocurren en los campos de desarrollo social, económico, cultural y político, mediante la tesis de una estructura mundial y sus interrelaciones, apoyadas, en gran medida, por el uso de procesos tecnológicos que facilitan esta interacción (Reyes, 2001). Este grado de integración dentro y entre países permite entender los cambios sociales y económicos que ocurren en Colombia, respecto al aumento y la presencia de grupos de delincuencia organizada de carácter transnacional.

Por otro lado, la *globalización desviada*, entendida como el lado oscuro del fenómeno de la globalización, se define como el proceso en el que las organizaciones de crimen organizado han sacado provecho de las nuevas oportunidades ofrecidas por este último; entre ellos, el libre comercio, la apertura de fronteras y la eliminación de límites físicos entre los estados, lo que les ha permitido explotar los espacios geográficos vacíos, así como jurídicos y tecnológicos dejados por el atraso social e incapacidad del Estado de ajustarse a los avances mundiales y controlar las transformaciones de esta era globalizada. En sí, la globalización desviada es la forma como los grupos criminales transnacionales utilizan los efectos de la globalización para explotar las debilidades y la falta de control en la regulación y la ejecución de la ley de mercados ilícitos (Álvarez et al., 2018). Con este concepto, se busca plantear cómo los efectos globales influyen en la presencia de grupos criminales organizados como el Cartel de Sinaloa en Colombia, y cómo la falta de presencia institucional en algunas regiones del territorio propicia y permite su expansión y el desarrollo de economías ilícitas.

Al tener un panorama más claro sobre las causas y las consecuencias de la presencia de este tipo de organizaciones criminales en Colombia, y al caracterizarlos como una amenaza transnacional, no solo para nuestro país, vista en los diferentes campos de acción del Estado, sino para países de la región, se plantea el modelo de diseño de una estrategia que puede llegar a ser empleada para combatir este flagelo, teniendo como referencia la seguridad multidimensional, con un enfoque de seguridad hemisférica, en el entendido de que esta última aborda de manera directa

y relaciona las nuevas amenazas de carácter transnacional con aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales (Celí, 2015).

Con esta teoría de la multidimensionalidad de la seguridad hemisférica, se abre la puerta a la construcción y el enfoque de una estrategia que permita combatir de manera más efectiva estos grupos criminales, con la intención de terminar, de manera definitiva, su presencia y sus actividades delictivas en el territorio nacional, por medio del trabajo conjunto y coordinado con diferentes entidades del Estado y países de la región.

Contextualización, desarrollo y evolución del crimen organizado en Colombia

El primer paso para la construcción y la búsqueda de una estrategia nacional de seguridad que permita combatir de manera efectiva los nuevos retos y las amenazas para Colombia es definir la raíz del problema. En este sentido, se hizo una revisión de eventos que han marcado la historia del país, y que permiten entender cómo y por qué se ha llegado a la situación actual de presencia y aumento de organizaciones criminales transnacionales en Colombia.

Contextualización del crimen organizado

En su convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, llamada Convención de Palermo, en 2000, la ONU definió un *grupo delictivo organizado* como un grupo estructurado por más de dos personas dedicadas a cometer actos ilícitos por un periodo, y con la intención de obtener beneficios económicos a raíz de dichos actos (ONU, 2000).

Estos grupos se caracterizan porque buscan exclusivamente objetivos económicos; mediante el desarrollo de sus actividades ilícitas, mantienen una estructura organizacional que les permite planificar, administrar y ejecutar mediante un modelo empresarial; pero lo más delicado es que usan la violencia como medio para mantener su organización y lograr sus objetivos económicos (Lince, 2014).

En 2000, la ONU, por medio de la misma Convención de Palermo, le otorgó a este tipo de delitos la característica de *transnacional*; lo son si se cometen en más de un solo Estado; o si se cometen en un solo Estado, pero la mayoría de sus fases de preparación, planeación, control y dirección se cometen en otro; o si el grupo que comete el delito realiza este tipo de actividades en más de un Estado, o si tiene consecuencias en otro Estado (ONU, 2000).

En la actualidad, estos grupos delincuenciales organizados (GDO) actúan de manera descentralizada y transnacional, y son altamente adaptables; se encuentran en distintos escenarios internacionales, por medio de sus redes de contacto global. Según Rivera (2011), hay tres factores principales que explican cómo pasamos de considerar estos grupos delincuenciales como de crimen organizado transnacional: 1) *la globalización de la actividad económica*, haciendo referencia a la facilidad de transporte de bienes y servicios a través de fronteras y contactos de comerciantes en diferentes países; 2) *la inmigración*, enfocada en los inmigrantes ilegales, y que potencializó el tráfico de personas como delito; 3) *los grandes avances en la tecnología de la comunicación*, que hicieron más débiles las fronteras, y más difícil, su control y su seguimiento.

En general, algunas de las actividades delictivas que podemos asociar al crimen organizado son el narcotráfico, el lavado de dinero, la explotación sexual y laboral, el tráfico de personas, el tráfico de armas, la falsificación y el contrabando de todo tipo de bienes, los fraudes en el ciberespacio, el tráfico de bienes culturales, así como el de animales exóticos, y la explotación ilegal de maderas y otros recursos naturales, entre otros.

Para Colombia, el concepto de crimen organizado generalmente se enmarca desde dos tipos de delito: narcotráfico y terrorismo; sin embargo, existe otro tipo de delitos que ejecutan grupos de personas organizados con fines económicos como extorsión, estafa y trata de personas, entre otros (Scheller & Lugo, 2019).

Así mismo, para Latinoamérica, el tráfico de drogas es la principal manifestación de la criminalidad organizada. Bolivia, Perú y Colombia producen el 100 % de la cocaína que se consume en el mundo (Troncoso,

2017), y este delito influye de manera directa e indirecta en el tráfico de armas, el secuestro, el contrabando, la corrupción, el lavado de dinero y otros delitos (Bartolomé, 2009).

Desarrollo y evolución del crimen organizado en Colombia

El desarrollo y la evolución del crimen organizado en Colombia, desde la perspectiva del narcotráfico, como principal manifestación de este fenómeno, van de la mano con su transformación y su progreso en América Latina. Este nace a partir del contrabando y sus rutas ilícitas, que posteriormente sirvieron como rutas para el narcotráfico, el tráfico de armas y la trata de personas hacia Estados Unidos.

En 1865, Estados Unidos criminalizó el consumo del alcohol, lo que convirtió una actividad legal en ilegal. Esto produjo un fortalecimiento económico de la criminalidad, así como una modernización en procesos logísticos y comerciales de esas organizaciones delictivas, para administrar las grandes cantidades de dinero que ganaban debido al contrabando. Al término de las prohibiciones del alcohol, buscarían nuevos mercados, como el tráfico y la comercialización de estupefacientes.

A raíz de la guerra de Vietnam, el consumo de marihuana se potencializó en Estados Unidos, se abrieron nuevos mercados al interior del país y se buscaron nuevos proveedores en América Latina. El primer exportador fue México; sin embargo, debido a las intensas persecuciones a los narcotraficantes, los traficantes estadounidenses pusieron sus ojos en Colombia (Atehortúa & Rojas, 2008).

A partir de los años setenta del siglo XX, el ingreso de la cocaína en el mercado estadounidense produjo una reducción en el consumo de marihuana. Una serie de redes de distribución de latinos inmigrantes en Miami y Nueva York buscaban ampliar su negocio; estas redes no fabricaban su producto: lo adquirían en países como Chile, Bolivia y Perú. (Atehortúa & Rojas, 2008).

Durante esa época, Colombia ya era el centro de operación de pequeños grupos de traficantes que mantenían el país como sede de los laboratorios de procesamiento de cocaína que traían de Perú y Bolivia.

Estos pequeños grupos más tarde evolucionarían, y dieron paso a los carteles y los grandes grupos de traficantes de droga (Troncoso & Garay, 2017).

En los inicios de la década de 1980, se establecieron nuevas redes de comercialización hacia Estados Unidos; finalizó la importación de materia prima de Perú y Bolivia y se organizaron en industrias de producción y exportación llamadas carteles, con el fin de competir con organizaciones de otras nacionalidades. En el decenio de 1990, el cultivo de hoja de coca y el tráfico de cocaína convirtieron a Colombia en el principal productor mundial de este producto ilícito (Rocha, 2011).

Estas nuevas organizaciones tenían dos grandes núcleos de poder, los cuales, a raíz de su rivalidad por la producción, las rutas, las relaciones y la comercialización, dieron origen a los carteles de Cali y de Medellín; este último, en menos de dos décadas se convirtió en el grupo narcotraficante más poderoso a escala mundial, gracias a su control sobre toda la cadena de producción de la cocaína (Medina, 2012).

El Cartel de Medellín se originó en actividades de delincuencia común y organizada, como contrabando, tráfico de esmeraldas y producción y tráfico de marihuana, en las décadas de 1950 y 1960. Su estatus de cartel se dio a partir de los años setenta del siglo XX, cuando pequeños traficantes traían pasta base de coca de Perú y la procesaban en Medellín; ahí empezaron a organizarse para conformar una empresa ilegal que controlaría toda la cadena productiva y de distribución de la droga (Medina, 2012).

El inicio del Cartel de Cali se relaciona con actividades delictivas de secuestro: el dinero que recibían por tal concepto lo invirtieron en la formación de un grupo que se dedicaría a las actividades propias del narcotráfico, iniciando por el tráfico de marihuana, aunque después de un tiempo pasarían al tráfico de cocaína. Este grupo innovó en la producción y el tráfico, construyeron una red de relaciones entre Colombia, Perú y Bolivia, trazaron rutas a través de Panamá y Centroamérica por el Pacífico e incursionaron en la producción de heroína. Fue tan grande su negocio ilegal que llegaron a controlar el 90 % del mercado mundial en épocas en que otros carteles estuvieron en crisis. Fueron ellos los que vieron la oportunidad y abrieron el mercado en Europa (Medina, 2012).

El Cartel del Norte del Valle se ubicaba en un área específica entre Antioquia y el Valle del Cauca. Su origen está unido al desarrollo del narcotráfico en este último departamento; sin embargo, solo durante la confrontación entre los carteles de Cali y Medellín, adquirió gran importancia, y finalmente se consolidó después de 1995, cuando el Cartel de Cali fue desarticulado. Los nuevos narcotraficantes tomaron el control de las rutas y de la experiencia acumulada por el Cartel de Cali (Medina, 2012).

Durante la primera mitad de la década de 1990, el Estado colombiano avanzó en una lucha sin cuartel contra los carteles de la droga, lo que llevó a la desarticulación progresiva e individual de cada uno de estos grupos. A partir de 1995, como consecuencia de lo anterior, más el término del mercado para Bolivia y Perú y el aumento incontrolable de los cultivos ilícitos en el país, los grupos armados guerrilleros y las AUC se hicieron cargo del negocio de producción y exportación, ya que vieron la oportunidad de convertirlo en fuente de financiación de su lucha (Rocha, 2001).

El narcotráfico se convirtió en la herencia que adquirieron los grupos guerrilleros y paramilitares en el país (Niño, 2016). Las AUC defendían una posición ideológica, pero no eran más que un grupo de narcotraficantes (Mc Dermott, 2018).

El proceso de desmovilización de las AUC, en 2006, dio origen a las BACRIM, las cuales iniciaron una lucha armada por el control territorial y del negocio que mantenían las AUC. Según Patiño (2012), las BACRIM se clasifican en tres tipos: “las emergentes, las de rearmados que después de desmovilizarse volvieron a las armas y al negocio, y las de disidentes como ex paramilitares que se salieron del proceso de Ralito o nunca quisieron entrar”.

Paralelamente, las FARC se convirtieron en el principal actor durante la fase de producción de cocaína en Colombia. Hasta 2016, cuando firmaron el acuerdo de paz con el gobierno, este grupo guerrillero fue el principal regulador y protector del negocio de la coca y la cocaína; así mismo, fue el mayor proveedor de pasta base de coca y de cocaína de las BACRIM, y estableció una relación directa de interdependencia entre

estos grupos delincuenciales. El proceso de desmovilización de 2017 les hizo retirarse del negocio de la cocaína; sin embargo, así como sucedió durante el proceso de desmovilización de las AUC, se generó un vacío de poder en algunas áreas que eran dominadas por ellas, situación que favoreció la aparición de nuevos grupos criminales que ahora luchan por el poder del territorio y del negocio ilícito (Mcdermott, 2018).

El ELN es el grupo criminal más beneficiado del proceso de desmovilización de las FARC; inicialmente, porque se consideran el último grupo guerrillero ideológico con estatus político de Colombia, y en segundo lugar, porque se han venido apoderando de algunas franjas de los antiguos territorios de las FARC y heredando las actividades económicas ilícitas en estas; especialmente, cultivos de coca, corredores de tráfico y zonas de despacho de cocaína (Mcdermott, 2018).

En la actualidad y tras el proceso de desmovilización de las FARC, ha aparecido otra serie de grupos dedicados al narcotráfico; cada uno de ellos, con características y miembros diferentes, pero siempre considerándolos herederos del negocio del narcotráfico de las FARC.

Estos nuevos herederos del negocio del narcotráfico en Colombia, tanto de las AUC como de la FARC, se diferencian de los anteriores, básicamente, en que sus estructuras son mucho más pequeñas y solo se dedican a una fase del proceso del narcotráfico; es decir, mientras que los grandes carteles, las AUC y las FARC mantenían grandes estructuras con las cuales dominaban todo el proceso, desde el cultivo hasta el tráfico y la distribución de la droga, el ELN, las BACRIM, los disidentes y los demás grupos criminales dedicados a este negocio, con estructuras mucho más pequeñas, se especializan bien sea en la protección de los cultivos por medio de una fuerza armada, o bien, en la producción de la pasta base de coca o de la cocaína. Eso, de por sí, deja espacio para que entren en escena otros actores, generalmente internacionales, que se dediquen al proceso de exportación, tráfico y comercialización.

Hasta aquí se ha contextualizado de manera rápida y específica la estrecha relación que ha tenido la evolución del crimen organizado en Colombia con el narcotráfico. Ahora se pretende ubicar sobre el papel,

tal vez, la organización de tráfico de drogas más grande y poderosa del planeta, así como su relación con Colombia y su interés en ella.

Caracterización de la organización criminal Cartel de Sinaloa: su origen, su estructura y sus intereses en Colombia

El Cartel de Sinaloa es considerado en la actualidad la organización criminal y narcotraficante más grande y poderosa del hemisferio occidental (InSight Crime, 2019b); sin embargo, otros autores lo ubican como la organización de narcotraficantes más grande del mundo (Tikkanen, 2019). Sus actividades criminales van desde el tráfico de drogas hasta la toma de rehenes o el secuestro y el lavado de dinero en diferentes partes del mundo, pero con mayor presencia en Estados Unidos y México (Dean, 2014). Su sede se encuentra en la ciudad de Culiacán, estado de Sinaloa, México.

Es importante observar que la historia y la evolución del narcotráfico en México no es muy diferente del proceso evolutivo que tuvo en Colombia; así lo describen Moloeznik y Portilla (2017). Pasó inicialmente por el contrabando y el tráfico de licor, marihuana y heroína hacia Estados Unidos, hasta llegar al tráfico y la exportación de cocaína al mismo país.

Los inicios del Cartel de Sinaloa se remontan a la década de 1980, cuando Miguel Ángel Félix Gallardo, el principal jefe del Cartel de Guadalajara, fue capturado y trasladado a una prisión de máxima seguridad. Esto provocó una división en dos nuevos carteles: el de Tijuana y el de Sinaloa. En ese entonces, el Cartel de Guadalajara no era la única organización dedicada al tráfico de drogas en Oaxaca y el Golfo de México, pero sí, la más importante, debido al control sobre la producción y el mercado ilegal (Moloeznik & Portilla, 2017). Osorno (2011) describe cómo el crecimiento y el fortalecimiento de la organización de Sinaloa, durante la década de 1980, se debe a su entrada masiva en el tráfico de cocaína.

En la misma década, los carteles colombianos controlaban el negocio de la cocaína hacia Estados Unidos; sin embargo, la presión del Gobierno estadounidense contra estos hizo que buscaran nuevas rutas de narcotráfico por territorio mexicano. Estas acciones consolidaron nuevos acuerdos y transacciones que favorecieron al Cartel de Sinaloa. Esta organización delincriminal mantenía el control permanente sobre las principales ciudades fronterizas y las rutas de tráfico terrestre hacia Estados Unidos; adicionalmente, explotaba la considerable experiencia acumulada de años anteriores, pues desde la década de 1930 los mexicanos traficaban marihuana y opio al territorio del Norte (Moloeznik & Portilla, 2017).

De acuerdo con lo anterior, Valdés Castellanos (2013) (citado por Moloeznik & Portilla, 2017) destaca que “La asociación con los cárteles colombianos multiplicó los ingresos y el poder de dicha organización, la cual se convirtió en una «empresa transnacional» y, posteriormente, en una de las organizaciones criminales más poderosas del mundo” (p. 218).

En su portal de internet, Univisión Noticias (2014) describe cómo la manera de innovar en las técnicas de transporte de narcóticos, mediante la construcción de los primeros túneles que cruzaban la frontera entre México y Estados Unidos, hizo del Cartel de Sinaloa el mayor responsable de la importación y la distribución de cocaína y heroína a Estados Unidos entre 1990 y 2008.

En la actualidad se tiene registro de que el Cartel de Sinaloa mantiene presencia en 17 estados mexicanos y, por lo menos, en 50 países alrededor del mundo (InSight Crime, 2019b); la recopilación de datos de diferentes fuentes permite determinar que el Cartel de Sinaloa no funciona como una sola organización: por el contrario, se comporta como un gran club de criminales dedicados al tráfico de estupefacientes, con el fin de mantener la empresa delincriminal más lucrativa del mundo. La revista *Forbes* (2009) incluyó a Joaquín ‘El Chapo’ Guzmán dentro de las personas más poderosas del mundo, y dijo que sus bienes ascendían a más de mil millones de dólares. Las alianzas y los acuerdos entre grupos más pequeños, y otros que en su momento fueron sus enemigos, permiten que el Cartel de Sinaloa mantenga un control

eficiente y cohesionado de toda la cadena del narcotráfico, donde cada uno se dedica de manera exclusiva a su parte; es decir, unos se dedican al cultivo; otros, a la producción; otros, a la seguridad; otros, al transporte y el tráfico, y otras organizaciones, en diferentes ciudades, a la distribución (Osorno, 2019).

Tal como se manifestó al inicio de este apartado, los intereses y los negocios de los mejicanos en Colombia no son nuevos; sin embargo, tras el proceso de desmovilización de las FARC y los enfrentamientos internos entre las BACRIM, el ELN y otras organizaciones de menor tamaño por manejar el negocio ilícito, el Cartel de Sinaloa cambió su forma de trabajar, y buscó convertirse en parte de la cadena de exportación sacando provecho de la poca capacidad económica de los grupos colombianos para continuar con la exportación del producto (Miranda, 2019). “Las mafias mexicanas se dieron cuenta de que la fragmentación del negocio del narcotráfico en Colombia era una oportunidad para establecer una hegemonía e imponer sus condiciones en el país” (Croda, 2018).

Según lo manifestó el portal de investigación Verdad Abierta en 2019 (citado por Miranda en 2019), “estas organizaciones (mexicanos) comenzaron a relacionarse con grupos colombianos dedicados desde los cultivos y la producción de pasta base, hasta la exportación y distribución local para el narcomenudeo” (párr. 24).

Así mismo, el coronel Bueno (2019) (citado por Miranda en 2019) declaró “que los emisarios mexicanos quieren eliminar a los intermediarios y por eso desembarcaron en Colombia”. En ese mismo pronunciamiento, manifestó: “Entendemos que han venido a hacer parte de la cadena. Han venido a contactar las organizaciones ellos mismos y para verificar el producto, la cocaína que están comprando, y, posteriormente, enviar a México” (Miranda, 2019, párr. 25).

La estrategia de los mexicanos en Colombia busca reducir costos en su cadena productiva de narcóticos; ya no esperan que la cocaína llegue a México, a costos que oscilan entre los 12 000 y los 15 000 dólares, si no que la adquieren directamente en los laboratorios en Colombia por un valor de 2000 dólares o menos (Miranda, 2019). Esta nueva modalidad

les permite negociar con cualquiera e imponer sus condiciones; así mismo, son ellos los que asumen el riesgo de pérdida en caso de que la carga sea decomisada (*Semana*, 2018).

En la actualidad se presentan diferentes conceptos sobre la presencia de carteles mexicanos en Colombia; uno de ellos es que la presencia de grupos criminales como el Cartel de Sinaloa no generaría mayor riesgo para el aumento de los índices de violencia en nuestro país, pues los carteles mexicanos no están haciendo una expansión armada buscando posesionarse de un territorio o establecerse como dueños de una porción de frontera: dicha estrategia sería muy costosa y con pocas probabilidades de éxito en Colombia (*Semana*, 2018). La presencia de ellos no es con estructuras armadas propias, sino por medio de emisarios, que vienen a hacer negocios, y con los grupos delincuenciales locales, que les prestan seguridad (Croda, 2018).

Por otro lado, algunos hechos de violencia presentados durante 2019 en el departamento de Cauca dan cuenta de lo contrario. El Cartel de Sinaloa decidió utilizar a las disidencias de las FARC y otros grupos armados que actúan en la región para aterrorizar a la población y al movimiento indígena, que se encuentra en desacuerdo con el narcotráfico y la minería ilegal (Dorado, 2019).

Estos hechos, denunciados públicamente, ponen de manifiesto los riesgos que representa para la seguridad de los ciudadanos, y del Estado en general, la presencia de grupos criminales internacionales involucrados en el tráfico de drogas, como el Cartel de Sinaloa en Colombia, a raíz del fenómeno de convergencia criminal.

Estrategias implementadas para combatir el crimen organizado en Colombia y México, a partir de la lucha contra las drogas de Estados Unidos: sus resultados y sus consecuencias

Es innegable la relación directa que han tenido durante su evolución el narcotráfico y el crimen organizado, tanto en Colombia como en

México; sin embargo, no son los únicos países que se han visto afectados, pues debido a la globalización y a su carácter transnacional, la mayor parte de Latinoamérica ha sido víctima de sus consecuencias. Por esta razón, no es raro que el tema se encuentre como prioritario dentro de la agendas de seguridad de cada uno de los Estados, así como de la región (Lince, 2014). En este apartado se pretende exponer y analizar algunas de las políticas y las estrategias implementadas por el Gobierno colombiano y el mexicano, como radiografía de la lucha contra el narcotráfico implementada desde el Gobierno de Estados Unidos, como eje central de la lucha contra el crimen organizado, sus resultados y sus consecuencias.

Estados Unidos y su política internacional de lucha contra las drogas

Desde los años setenta del siglo XX, el Gobierno de Estados Unidos, en cabeza del presidente Richard Nixon, emprendió una lucha abierta contra la producción, el tráfico y el consumo de drogas, lucha que se ha mantenido durante varios gobiernos subsiguientes, con enfoques, iniciativas y políticas diferentes (Rosen, & Zepeda, 2014).

Aunque Nixon en un inicio identificó el problema desde la perspectiva del consumo de drogas y de cómo este promovía el tráfico, e invirtió recursos para combatirlo, Reagan, durante los años ochenta del siglo XX, consideró que la producción y el tráfico de drogas eran una gran amenaza para la seguridad de Estados Unidos; promovió, entonces, la securitización de la lucha contra las drogas y la convirtió en una prioridad de la seguridad nacional. Lo anterior permitió que Estados Unidos implementara diferentes programas para combatir la producción de drogas en países de la región andina (Rosen, & Zepeda, 2016).

Por su parte, Bill Clinton, durante el decenio de 1990, siguió considerando al narcotráfico una amenaza para la seguridad de Estados Unidos. En tal sentido, y dado el apoyo solicitado por el presidente de Colombia, Andrés Pastrana, para solucionar los problemas internos que tenía —entre ellos, el narcotráfico—, Clinton firmó el convenio de

cooperación conocido como Plan Colombia, el cual tenía como objetivo principal la lucha contra las drogas en Colombia (Crandall, 2002).

Después de los resultados obtenidos por el Plan Colombia y de lo limitado de este hacia la lucha contra el narcotráfico, el presidente Álvaro Uribe Vélez cambió su estrategia y su enfoque: les dio la denominación de organización narcoterrorista a las FARC, lo que permitió tener mayor concordancia con la política de seguridad exterior estadounidense, que había cambiado tras los atentados del 11 de Septiembre; por tal razón, el apoyo y la ayuda prestados por el gobierno del presidente Bush fue mayor que en oportunidades anteriores. Estados Unidos aprovechó la oportunidad para combatir el terrorismo en Colombia (Rosen & Zepeda, 2016).

Aunque el enfoque de la política exterior norteamericana cambió con la llegada a la presidencia de Barack Obama, no cambiaron en nada las tácticas empleadas por sus antecesores en la lucha contra las drogas: Obama entendió que los problemas del narcotráfico deben tratarse por medio de la cooperación con países de la región, y redujo su actitud de intimidación a otros países por medio del poder, pero no ha implementado nuevas estrategias (Rosen & Zepeda, 2016).

A pesar de las políticas desarrolladas y de la ayuda prestada a escala internacional por Estados Unidos, y de los resultados positivos parciales en la ejecución de planes como el Plan Colombia, la producción y el tráfico de drogas en áreas geográficas como la cordillera de los Andes no ha podido ser eliminado por completo. Colombia sigue siendo uno de los mayores exportadores de cocaína del mundo, título que nuevamente empieza a compartir con Perú y Bolivia, pero con un aumento significativo en los índices de violencia relacionados con el crimen organizado.

Otros resultados que se pueden encontrar sobre la ejecución de la política y la guerra contra las drogas implementadas por Estados Unidos es la Iniciativa Mérida, desarrollada de manera bilateral con el Gobierno mexicano, y la cual tomó como modelo las estrategias ejecutadas en el plan Colombia.

Colombia, una lucha de casi 50 años

Desde el inicio de la aparición del tráfico de estupefacientes como actividad ilegal, los gobiernos colombianos han implementado diferentes políticas y estrategias con la intención de controlar esta actividad.

El presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978) tuvo una primera intención de lucha contra el narcotráfico: creó el Consejo Nacional de Estupefacientes, con la intención de incautar bienes y medios de transporte destinados al procesamiento y el tráfico de estupefacientes; sin embargo, sus resultados en esa primera etapa no fueron muy efectivos (Bagley, 1989).

Como resultado de lo anterior, durante el periodo 1978-1982, del gobierno de Julio Cesar Turbay Ayala, el narcotráfico había tomado una nueva dimensión y crecido de forma exponencial en el territorio nacional; ese nuevo panorama hizo que el presidente implementara políticas más agresivas que atacaran de manera directa las nuevas estructuras. Inicialmente, criminalizó a todas aquellas personas que participaran de manera directa e indirecta en el tráfico de estupefacientes; así mismo, implementó la militarización como herramienta para la lucha contra los nuevos carteles de la droga. Con este enfoque buscó ayuda internacional en Estados Unidos, para mejorar las condiciones económicas, legales y estratégicas en la lucha contra las drogas (Bagley, 1989).

El gobierno de Belisario Betancur, por su parte, intentó alejarse de la política estadounidense y se opuso a las políticas de extradición y de erradicación de cultivos; cambió, entonces, su enfoque hacia la prevención, en vez de la represión. La implementación de dicha política permitió a los grupos del narcotráfico fortalecerse, y a partir de 1984, tras el asesinato del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, el gobierno cambió el enfoque de su política, y empezó a extraditar colombianos a Estados Unidos e incrementó la participación de las FF. MM. en la lucha contra las drogas, lo cual ocasionó que los niveles de violencia se incrementaran enormemente por parte de los carteles de Colombia, lo que trajo inmensos costos sociales, económicos y políticos (Bagley, 1989).

En 1989, tras el asesinato de Luis Carlos Galán Sarmiento, el presidente Virgilio Barco declaró la guerra contra el Cartel de Medellín y empleó una campaña militar, con el apoyo de Estados Unidos y la Comunidad Europea. Esta guerra declarada a los carteles del narcotráfico tuvo muy buenos resultados; sin embargo, también incrementó la violencia mediante atentados, no solo contra las entidades estatales y militares, sino contra la población civil, y por ello el gobierno acreció la intensidad de su lucha (Álvarez, 2015).

Tras la elección como presidente de Cesar Gaviria Trujillo, en 1990, la política del Gobierno nacional en lo referente narcotráfico cambió de manera drástica: se desmilitarizó la lucha, se promovieron cambios en la Constitución para fortalecer la justicia y prohibir la extradición, ya que esta había sido la justificación para los hechos de terrorismo que cometían los carteles; además, planteó una distinción entre *guerra contra las drogas*, que debía plantearse en el plano internacional, y *narcoterrorismo*, que debía plantearse en el plano nacional (Álvarez, 2015).

Esta política de sometimiento a la justicia favoreció la entrega voluntaria de varios jefes de los carteles; entre ellos, Pablo Escobar Gaviria. Fue la época en la que más golpes políticos y jurídicos sufrieron las organizaciones narcotraficantes. Tras la fuga de Pablo Escobar de la cárcel, la estrategia nuevamente cambió: las FF. MM. nuevamente fueron las llamadas a participar en la lucha contra las drogas, aumentó el apoyo por parte de Estados Unidos y se creó el Bloque de Búsqueda (Álvarez, 2015).

En 1994, estas relaciones con Estados Unidos empezaron a quebrarse, debido a la coyuntura política que se presentó en Colombia a raíz de las denuncias de ingreso de dineros ilícitos a la campaña presidencial de Ernesto Samper Pizano (Álvarez, 2015). A raíz de eso, “el tamaño de las principales organizaciones guerrilleras (FARC y ELN) aumentaron en proporciones desmesuradas y expandieron su control territorial. Las guerrillas y los paramilitares se involucraron más estrechamente al tráfico de drogas lo que les permitió una mayor autonomía financiera” (Álvarez, 2015, p. 6).

Con la llegada a la presidencia de Andrés Pastrana Arango, en 1998, se empezaron a restablecer las relaciones entre Colombia y Estados Unidos.

Después de un fallido proceso de paz con las FARC, se trazó una estrategia conjunta entre los dos países, de ataque contra el narcotráfico, y llamado Plan Colombia. Carlos Medina (2012) mencionó el plan: un paquete de ayuda y cooperación económica de más de 2 billones de dólares provenientes de Estados Unidos y la Comunidad Europea, con el objetivo de recuperar el control del Estado sobre el territorio y consolidar un terreno seguro para inversionistas. Los objetivos principales del Plan Colombia estaban fundamentados en: lucha contra el problema mundial de las drogas y el crimen organizado; reactivación económica y social; fortalecimiento institucional, y desmovilización, desarme y reintegración.

Según las autoridades americanas, “Colombia mejoró su seguridad por medio de su estrategia antinarcóticos, acciones militares y policivas, además de otros esfuerzos como la de programas de desmovilización y desertión para los grupos violentos.” (Medina, 2012, p. 169), pero realmente el Plan Colombia solo ha generado resultados positivos parciales, debido a que, dentro de los objetivos principales planteados al inicio de la estrategia, se establecía la reducción de los cultivos de drogas en Colombia, y en la actualidad se siguen cultivando, procesando y traficando drogas en el país (Rosen & Zepeda, 2014).

Al término del gobierno de Andrés Pastrana Arango, y tras la reducción en los índices de criminalidad, Álvaro Uribe Vélez, en 2002, presentó su política de Seguridad Democrática, que tenía como finalidad mejorar la seguridad del país por medio de mano dura. Su principal objetivo era imponer la fuerza del Estado en todo el territorio, fortalecer la democracia y proteger los ciudadanos de la amenaza terrorista (Naucke, 2009, p. 180).

Según Naucke (2009), la política de Seguridad Democrática mermó aún más los índices delictivos que se presentaban en Colombia en ese momento; así mismo, “se indican cifras contundentes respecto del narcotráfico y de los grupos armados ilegales” (p. 182). Esto representó, en su momento, un gran avance en términos de seguridad.

Si bien es cierto que los resultados presentados al término de la política de Seguridad Democrática fueron positivos en su momento, la

Comisión Global de Política de Drogas (2016) (citado por Alda, 2017) hace unas apreciaciones desde otro punto de vista, pues desde 2011 ellos: “vienen insistiendo en el fracaso de las políticas de carácter meramente represivo, aunque continúan siendo las principales políticas aplicadas en la región”. Y concluye expresando: “Los limitados resultados de estas políticas, sin duda, no compensan el esfuerzo humano y económico que se viene realizando” (Alda, 2017, p. 126).

Lo anterior nos deja por sentado la necesidad de buscar alternativas diferentes de la represión y la lucha frontal, como una herramienta de lucha contra la delincuencia: se deben generar iniciativas que reduzcan las vulnerabilidades sociales que abren esa ventana de oportunidad a las organizaciones criminales, como la pobreza, el acceso a la salud, la educación y la corrupción, así como fortalecer el sistema de justicia, para que atienda de manera oportuna los requerimientos de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y las normas.

México: de la erradicación a la guerra contra el narcotráfico

Como ya se ha presentado a lo largo de este capítulo, la historia y la evolución del crimen organizado y el narcotráfico en México no son muy diferentes de su desarrollo en Colombia, y han estado relacionados por más de 30 años; sin embargo, en la actualidad, México sufre uno de los índices de violencia más altos del mundo, debido a la presencia de una gran cantidad de grupos de crimen organizado dedicados al narcotráfico y a otra serie de actividades ilegales.

Partiendo del hecho de que estas organizaciones criminales han nacido, crecido y fortalecido a través de su larga historia de contrabando, tráfico de drogas y de armas, además, de la extensa frontera, de 3141 kilómetros, que comparte con Estados Unidos, no es fortuito que muchas de las estrategias y las políticas desarrolladas por los gobiernos se hayan mantenido en la misma dirección y el mismo enfoque prohibicionista y de amenaza a la seguridad nacional.

Desde 1969, por medio de la Operación Cooperación, México recibió recursos por parte del gobierno Nixon para la erradicación de

cultivos ilícitos. En 1976 se inició el uso de herbicidas como estrategia para la erradicación total. Ya en septiembre del mismo año, por medio de la Operación Cóndor, y el uso de 5000 soldados y 340 agentes de la Policía Judicial Federal, se iniciaron los trabajos de erradicación y destrucción de todo tipo de cultivos ilícitos (Valdez, 2019).

El empleo de este tipo de procedimientos, si bien redujo la cantidad de cultivos ilícitos y generó una sensación de éxito, también causó un aumento en los índices de violencia interna y un aumento sustancial de la corrupción en las diferentes instituciones del Estado, y causó así unos procesos de transformación promovidos por el presidente Miguel de la Madrid, en 1985; inicialmente, se eliminó la Dirección Federal de Seguridad y se creó la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN), la cual en 1989 se convertiría en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Otro punto de cambio fue la creación del Zar Antidrogas, tanto en México como en Estados Unidos, a fin de mantener en cabeza de una sola persona la misión de diseñar, aplicar y resolver todos los asuntos referentes al narcotráfico (Enciso, 2015).

Estos cambios mostraron grandes avances en temas de seguridad y lucha contra el narcotráfico; sin embargo, la corrupción dentro de los elementos de la Policía Judicial Federal obligó al presidente Ernesto Zedillo, en 1995, a sustituirla por la Policía Militar, y en 1999, a crear la Policía Federal Preventiva, para sustituir definitivamente a la anterior. Durante los años posteriores hubo un creciente fortalecimiento de los grupos criminales y un agudizamiento de la violencia, debido a que exagentes judiciales de la antigua Policía Judicial y exmilitares transitaron de la cooperación a la integración como grupos armados de los carteles del narcotráfico; de esta manera, realizaron el reclutamiento de personal militar altamente calificado y obtuvieron un amplio y valiosísimo conocimiento de la infraestructura militar y de inteligencia mexicana (Valdez, 2019).

El gobierno del presidente Vicente Fox, entre 2000 y 2006, fue catalogado como *el sexenio perdido*, debido a la falta de gobernabilidad política y social, así como a los elevadísimos niveles de corrupción e impunidad que se presentaron, acrecentados por las peleas y los conflictos

entre los más importantes partidos políticos del país. Como es natural, esta coyuntura política fue aprovechada por las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico para continuar fortaleciendo su actividad ilegal, por medio de la influencia y la penetración en las instituciones de seguridad. Fue en este periodo cuando se fugó de una cárcel de máxima seguridad Joaquín ‘El Chapo’ Guzmán, se consolidaron organizaciones como los Zetas y la Familia Michoacana, y la violencia se apoderó de las calles, a raíz de la lucha por el control de las rutas del tráfico de drogas (Rosen & Zepeda, 2014).

En 2006, el presidente recién posesionado Felipe Calderón, ante la crisis de gobernabilidad que sufría México, decidió que la manera de enfrentar el poder que había alcanzado el crimen organizado era la militarización. Para ello, aplicó una estrategia similar a la aplicada en Colombia, a la cual llamó “Guerra contra el narcotráfico”. Dado que Estados Unidos consideraba la situación de violencia en México una amenaza a la seguridad Nacional, en 2007 el presidente Bush y su homólogo mexicano acordaron un Plan México para la lucha contra el narcotráfico, el cual se denominó Iniciativa Mérida.

Los principales objetivos que se trazaron dentro de la Iniciativa Mérida, fueron: 1) trastornar la capacidad operativa del crimen organizado, 2) desarrollar la capacidad de las instituciones judiciales y de seguridad para promover el imperio de la ley, 3) construir una frontera para el siglo XXI que facilite el comercio y el movimiento lícitos de personas, y obstaculice el flujo de drogas, armas e ilegales, y 4) desarrollar comunidades fuertes y resilientes (Bailey, 2011).

Ya durante las posteriores administraciones, tanto en la de Enrique Peña Nieto como la de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), no se han presentado mayores cambios en la estrategia de seguridad pública, aunque la primera de estas se vio involucrada en excesos por parte de miembros del Ejército y violaciones a los DD. HH. Por su parte, AMLO ha presentado su discurso de una manera más conciliadora, sin que haya sido llevado a la práctica hasta el momento (Valdez, 2019).

Después de la declarada guerra contra las drogas y tras la implementación de la Iniciativa Mérida, los resultados contra las organizacio-

nes criminales, al igual que en Colombia, han sido victorias parciales; se ha capturado a grandes capos y líderes de las estructuras criminales; sin embargo, los índices de violencia se han mantenido, las estructuras se han reestructurado, organizado y adaptado para continuar con sus actividades ilícitas, han cambiado sus rutas de tráfico de drogas y han buscado nuevos mercados, y han trasladado sus actividades y sus centros de operaciones a otros países de Centro y Suramérica, y así se han convertido en un problema transnacional de interés regional (Rosen & Zepeda, 2014).

Construcción de una estrategia nacional para combatir el crimen organizado transnacional

Entendiendo la política y la estrategia

Encontrar una definición exacta y universal para el término *estrategia* puede llegar a convertirse en un reto para cualquier tipo de persona que quiera profundizar sobre el tema, debido a la gran cantidad de literatura y conceptos que se presentan, no solo en el campo militar, sino en el económico, el empresarial y el político. Con la intención de dar claridad al concepto y poner en contexto el presente documento, se plantea, sin embargo, la definición de estrategia en los términos de la forma como cada persona, de manera individual, grupal u organizacional, aborda sus asuntos con la intención de lograr unos objetivos; es decir, la hoja de ruta o los pasos por seguir para lograr dichos objetivos.

Tradicionalmente asociamos el término estrategia al campo militar, pero esa idea ya trascendió y es empleado en diferentes escenarios; no obstante, para encontrar un concepto más claro, se aborda desde sus inicios como teoría, empleada por algunos pensadores militares, que a través de la historia nos han dado las pautas para su evolución como concepto.

En su libro *La estrategia de aproximación indirecta*, Liddell Hart definía estrategia como “el arte de distribuir y hacer actuar los medios militares para alcanzar los fines de la política” (p. 23). Con esto, el autor le otorga toda la responsabilidad del mando al jefe político que la emplea. En ese mismo sentido, Clausewitz había expresado la subordinación de la estrategia al acto político, cuando manifiesta que la guerra es la continuación de la política por otros medios. Y Raymond Aron considera que la guerra es el arte de emplear las fuerzas militares para lograr los objetivos planteados por la política.

Aunque parezca incongruente, es tal la relación, y al mismo tiempo la división, que debe existir entre la estrategia y la política que los mismos autores, Clausewitz y Lidell Hart, las clasifican en unos niveles separados, pero dependientes uno del otro. Clausewitz los llamó política y estrategia; por su parte, Lidell Hart las clasificó en *Gran Estrategia* y *Estrategia*; sin embargo, entrando en un campo más amplio, Beaufre (1977) las clasificó como *Estrategia Total* y *Estrategias Generales*.

La estrategia total “es la encargada de concebir la dirección de la guerra total. Su papel es definir la misión propia y la combinación de las diversas estrategias generales: política, económica, diplomática y militar” (Beaufre, 1977, p. 26); es decir, debe emitir las políticas generales y lograr que coordinen e interactúen todos los campos de acción del Estado. Respecto a las estrategias generales, Beaufre menciona:

En cada uno de los ámbitos subordinados, una estrategia general (militar, política, económica o diplomática) tiene por función repartir y combinar las tareas de las acciones realizadas en las diferentes ramas de actividad del ámbito considerado... Todas estas estrategias generales son las que practican o deberían practicar los ministros correspondientes, asistidos por el Jefe de Estado Mayor o su Secretario General. (1977, p. 27)

Teniendo claras estas distinciones, entre lo que se concibe como política y estrategia, se puede tener un punto de partida para dar paso al planteamiento y el diseño de una estrategia que permita combatir de

una manera más efectiva el ingreso de estructuras de crimen organizado transnacional a nuestro país, y en la cual no solo interviene el campo de acción militar, sino que en cabeza del Gobierno central se deben articular todos los campos de acción del Estado.

De la política a la estrategia en Colombia

Es posible que pueda producirse una confusión durante el proceso de elaboración y en el contenido de la política y la estrategia; sin embargo, de lo visto anteriormente puede deducirse que existe una clara diferencia entre estos conceptos: la política puede entenderse como una pretensión del gobierno, con una definición clara de intenciones, que se convierte en la línea de acción por la cual se debe transitar; esta acude a la acción y debe definir las prioridades para su cumplimiento. La estrategia, por su parte, proporciona esa hoja de ruta clara de cómo se dará cumplimiento a la política, y esta última puede perfeccionarse a lo largo de la ejecución adaptándose a las situaciones que encuentre en su camino.

La política y la estrategia deben pensarse de manera diferente, pero integrada; al final del ejercicio, ambas encontrarán puntos complementarios e interdependientes una de la otra.

Durante los últimos años, el Gobierno nacional, desde el Ministerio de Defensa, ha venido formulando y articulando políticas que abordan de manera coherente los temas de seguridad y defensa del país, apuntando a mejorar las condiciones para alcanzar un futuro en el marco del posconflicto (Ministerio de Defensa, 2019).

La Política de Seguridad y Defensa, para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad, adopta un nuevo enfoque a fin de preservar el orden, la seguridad y la defensa del país, “una visión multidimensional de la seguridad que implique la comprensión de las amenazas al Estado y a la población como fenómenos articulados que tienen incidencia en los campos económico, político, social y medioambiental” (Ministerio de Defensa, 2019). Lo anterior implica que se deben generar iniciativas de respuesta estructuradas como factor de prevención, control y desarticulación de ellas en todo el Estado.

Esta política es innovadora en nuestro país, debido a dos puntos fundamentales; primero, incluir el agua, la biodiversidad y el medio ambiente como interés nacional; y segundo, la transformación estratégica basada en cinco ejes, que permiten dar cuenta de los cambios respecto al concepto de seguridad, las amenazas y la persistencia de las vinculadas al terrorismo y al delito transnacional (Ministerio de Defensa, 2019). Los ejes de transformación estratégica en los que se basa esta política son:

1. Agua, biodiversidad y medio ambiente
2. Seguridad cooperativa
3. Disrupción del delito
4. Del control militar al control institucional del territorio
5. Innovación, ciencia y tecnología

Por medio de estos, se abordan y se definen los siete objetivos y las siete líneas de acción de la política, lo que marca el camino y las intenciones del Gobierno para el término de su ejecución. La Política de Seguridad y Defensa para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad se encuentra alineada a los objetivos institucionales del Plan Nacional de Desarrollo.

La Política de Defensa y Seguridad es la hoja de ruta del Gobierno nacional para garantizar el orden constitucional. En ella se establecen los objetivos y líneas de acción en las que se deben enfocar las FF. MM., la Policía Nacional y las demás instituciones del sector defensa y seguridad, para lograr los objetivos propuestos y responder a las necesidades de la población colombiana en materia de defensa y seguridad nacional (Ministerio de Defensa Nacional, 2020).

A manera de reflexión, y retomando los conceptos vistos en el numeral anterior, se puede decir que el Plan Nacional de Desarrollo obedece a la política, o lo que denominó Beaufre estrategia total, y que la Política de Seguridad y Defensa, por su parte, se convertiría en una estrategia general, la del ámbito militar, si se la quiere llamar así; sin embargo, durante la revisión al planteamiento de esta no se encuentra de manera clara y detallada cuales serían los pasos o las estrategias para lograr los objetivos del director político.

Por otra parte, se puede proponer, para este caso, que la Política de Seguridad y Defensa sea considerada la estrategia total; es decir, la política en sí, la que dirige y orienta los pasos y las intenciones del Gobierno, como ya se analizó; sigue los lineamientos del Gobierno nacional y marca la pauta y las líneas de acción correspondientes al sector defensa.

En este orden de ideas, si determinamos la Política de Seguridad y Defensa según el concepto de Beaufre, como nuestra estrategia total, es necesario preguntarse cuáles serían esas estrategias generales de las que también habla el autor, pues este es uno de los inconvenientes que tiene esta política: la forma como se encuentra concebida; es decir, se centra más en el ámbito militar y le resta importancia a cómo impactaría en otros campos de acción del Estado.

Por su parte, el Ministerio de Defensa generó su Plan Estratégico del Sector Defensa-Guía de Planeamiento Estratégico 2018-2022, la cual ya se convierte en un avance y puede ser llamada estrategia general; por medio de este documento, el Ministerio de Defensa realiza una alineación estratégica de los objetivos del Gobierno nacional, planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, Política de Seguridad y Defensa y en la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, para determinar las áreas misionales específicas del sector, así como sus objetivos y las estrategias para alcanzar las metas propuestas en cada uno de esos documentos; sin embargo, como ya se manifestó, aquí solo se le da enfoque al ámbito militar.

Aunque el rumbo es acertado, este Plan Estratégico del Sector Defensa enmarca las áreas misionales del sector defensa, categorizadas en cinco propias y tres de contribución al desarrollo del país, así como diez objetivos estratégicos, que determinarían todo el accionar y los temas específicos del sector, incluidas las estrategias para combatir el crimen organizado.

Dentro de las estrategias propias para combatir este tipo de flagelo transnacional, bajo ningún concepto es viable dejar todo el trabajo y la responsabilidad a un solo campo de acción. Es necesaria la dirección política desde el más alto nivel, para hacer uso responsable de todos los

medios disponibles que generen un desarrollo estratégico efectivo, eficaz y eficiente que involucre a los demás campos de acción; en nuestro caso, el social, el económico, el judicial y hasta el diplomático. Es tan importante el trabajo conjunto y coordinado para poder afrontar los desafíos y retos que presenta este fenómeno delincencial que el Ministerio de Defensa, dentro de su Plan Estratégico, en su Objetivo N.º 3 “Desarticular los grupos armados organizados, los grupos de delincuencia organizada y sustituir las economías ilícitas por lícitas”, traza unas estrategias para alcanzar las metas propuestas, y que plasman la idea central que se ha desarrollado a través de este apartado: proponer al Consejo de Seguridad Nacional la estrategia integral contra el crimen organizado; formular e implementar la estrategia integral de lucha contra la extracción ilícita de minerales; implementar la estrategia integral de lucha contra el narcotráfico. El diseño y la formulación de una serie de estrategias dirigidas a puntos críticos individuales que, de forma cabal, se conjuguen para atacar estos factores de inestabilidad que se relacionan de manera directa, pero, sobre todo, que se conviertan en una estrategia del Gobierno nacional y que comprometa al Estado como un todo, de manera integral y con el uso de todos los recursos disponibles para alcanzar las metas propuestas. Como ejemplo, se puede analizar el caso de España, que dentro de sus documentos de Seguridad Nacional diferencia la Estrategia de Seguridad Nacional de otro tipo de estrategias, con las cuales pretende enfrentar de manera particular algunas amenazas y desafíos que la afectan; entre ellas se encuentran: Estrategia Nacional de Ciberseguridad, Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional, Estrategia Nacional Contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave, Estrategia Nacional de Protección Civil, Estrategia Nacional contra el Terrorismo, Estrategia de Seguridad Marítima Nacional y Estrategia de Seguridad Energética Nacional (Departamento de Seguridad Nacional de España, s.f.). Si bien es cierto que todas estas amenazas y estos desafíos afectan la seguridad nacional, tienen una naturaleza diferente y, por ello, soluciones diferentes, de tal manera que cada una de dichas estrategias plantean objetivos y líneas de acción propias y particulares.

Es necesario considerar una oportunidad de mejora y avance en temas de seguridad y defensa nacional lo planteado y propuesto desde el Ministerio de Defensa de Colombia, de formular, presentar e implementar estrategias individuales y particulares.

Diseño de una estrategia nacional para combatir el crimen organizado transnacional

De acuerdo con Ballesteros (2016), la seguridad nacional es un concepto que abarca la seguridad interna y externa de un Estado: ella genera un ambiente complejo y de difícil interpretación para los gobiernos, debido a la globalización y al panorama político internacional en constante cambio; sin embargo, para mantener un ambiente de estabilidad interna y cordialidad internacional, el gobierno debe trazar estrategias que cuenten con todos los factores que permitan la mejor toma de decisiones frente a los nuevos desafíos, riesgos y amenazas. Para ello, es necesario trazar estrategias que no solo contemplen el ámbito militar: “la seguridad nacional requiere un enfoque holístico” (Ballesteros, 2016, p. 14).

Es necesario que las estrategias de seguridad nacional incluyan e involucren las estrategias de cada uno de los ministerios del Gobierno, de tal forma que todas se encuentren alineadas para lograr los objetivos y las metas propuestas; deben ser transversales a todo el Estado e involucrar la participación de los departamentos y todos los organismos que los conforman. La seguridad de todo un país implica la cooperación pública y privada y la conciencia de la sociedad civil (Ballesteros, 2016).

De acuerdo con lo expuesto, si desarrollamos un diseño y una implementación de la Estrategia de Seguridad Nacional para Combatir el Crimen Organizado Transnacional, esta debe incluir a todos los campos de acción del Estado, sin perder de vista la ayuda y la contribución al desarrollo social, no solo de las regiones internas de Colombia, sino también, como factor de cooperación con los países vecinos. Debe ser clara, objetiva y muy bien estructurada, de tal manera que permita que las estrategias subordinadas a ella se alineen fácilmente, persigan los mismos

objetivos y se puedan aprovechar las oportunidades y las sinergias de trabajo conjunto y coordinado. “La importancia de su existencia y comunicación, radica en que la difusión de esta determina el marco de integración de las demás estrategias y políticas” (Arteaga & Fojón, 2007, p. 38).

El éxito de la coordinación y el trabajo conjunto en busca de lograr unos objetivos comunes y cumplir con las metas planteadas radica en el planeamiento y el análisis dedicado y analítico para formular las estrategias; para eso, Ballesteros (2016) determina cuáles son las características que debe tener una estrategia de seguridad nacional:

- Se ubica en el nivel político más alto.
- Requiere un órgano de coordinación capaz de centralizar todas las energías y las fuerzas de la nación.
- Determina los intereses nacionales que va a proteger, y los clasifica por su importancia.
- Determina los riesgos y las amenazas exteriores e interiores que puedan dañar los intereses nacionales.
- Tiene en cuenta las acciones derivadas de los compromisos institucionales.

Para cumplir con estas características, es necesario que se aborden ciertos temas específicos durante el estudio, el análisis, el diseño y la elaboración de la estrategia. El mismo Ballesteros, tras el análisis de diferentes metodologías para la elaboración y el diseño de estrategias de seguridad nacional, propone un método basado en el del Army War College, adaptado a las necesidades y las posibilidades de países con un nivel de desarrollo medio, tomando en consideración los intereses nacionales dentro de un mundo globalizado y adoptando algunos aspectos de otros métodos que aportan mejoras significativas al propuesto:

- Lo primero es establecer los valores y los principios nacionales, los cuales serán empleados en el diseño y el seguimiento a la estrategia.
- Segundo, se identifican los intereses nacionales y su clasificación de importancia en: *vitales, estratégicos y otros intereses*.

- Tercero, se realiza de forma paralela un análisis del entorno geopolítico nacional e internacional, con la intención de determinar las regiones de interés prioritario.
- Cuarto, con los resultados del análisis geopolítico se hace un análisis FODA, a partir de las debilidades y las fortalezas en el entorno nacional y de las oportunidades y las amenazas del entorno internacional.
- Quinto, a partir de los intereses nacional y después de realizado el análisis FODA del entorno estratégico, se formulan los Objetivos Nacionales de Seguridad.
- Sexto, después de conocer las amenazas externas y las debilidades en el interior, se deben establecer los riesgos y las amenazas que pueden afectar los intereses nacionales.
- Séptimo, tras tener definidos los riesgos y las amenazas a nuestros intereses nacionales, se deben plantear unas líneas de acción que permitan protegerlos.
- Octavo, con las líneas de acción ya planteadas para cada riesgo y cada amenaza, es necesario realizarles un proceso de validación y evaluación que permita determinar la factibilidad y el grado de logro de los objetivos. Si se detectan problemas con alguna línea de acción, se debe tratar de corregirlos, o definir una nueva.
- Noveno, debido a la capacidad y la facilidad de adaptación a nuevos entornos de los riesgos y las amenazas, es necesario que la estrategia sea sometida a un proceso de revisión y evaluación constante, por medio de un método de evaluación de riesgos que permita reducir la vulnerabilidad.

El método anterior, propuesto por Ballesteros, facilita el análisis de factores básicos que deben ser tenidos en cuenta para la formulación de la estrategia. Esta metodología nos permite tener un enfoque multidimensional de los problemas, y no alejarnos del eje central del planteamiento, ya que interpone durante todo el proceso valores, principios, intereses nacionales y, finalmente, los objetivos que buscamos cumplir durante la implementación de lo formulado.

Temas más específicos, como el planteado, de lucha contra el crimen organizado, deben abordarse de igual manera, de tal forma que se analice el problema desde diferentes puntos de vista y se pueda tener un enfoque de solución no solo local, sino regional e internacional.

Conclusiones

La globalización como fenómeno ha creado una nueva realidad para el mundo moderno, donde el cambio constante y permanente ha generado aspectos positivos en temas tecnológicos y económicos; sin embargo, los grupos criminales de todo el mundo —para este caso en particular, el Cartel de Sinaloa es un ejemplo de ello— también se han adaptado fácilmente a este nuevo escenario y han entendido cómo aprovechar las facilidades que les permite, como el acceso a canales de comunicación y de control permanentes a sus negocios ilícitos, y la interacción con otros grupos alrededor del mundo, que comparten sus mismos intereses, y que les permite gestionar y acordar alianzas a cientos y miles de kilómetros de distancia conformando redes globales de criminalidad.

El crimen organizado transnacional debe ser entendido como una problemática para la seguridad y defensa de los Estados, que afecta la política, la economía, el aspecto social y la protección de los DD. HH. En este orden de ideas, y visualizando la situación en Colombia, hay varias tareas pendientes que deben ser abordadas de manera integral, como la identificación de factores de conexión y vínculos entre las diferentes organizaciones, que permitan trazar estrategias definidas a solucionar los problemas que le abren paso a la ilegalidad.

Durante varios años, las estrategias de lucha contra las drogas promovidas por Estados Unidos y seguidas por Colombia y México se han basado en la criminalización del proceso desde su cultivo y en la represión armada contra la cadena de producción; sin embargo, los resultados no han sido los esperados, ya que no se han reducido la producción ni el consumo; por el contrario, ha habido un aumento en los índices de la violencia de los países.

Las soluciones locales, generalmente, desconocen el contexto internacional, y es necesario entender que problemas transnacionales requieren soluciones regionales y globales. En este caso, las fronteras se convierten en el aspecto más relevante que limita el accionar de las autoridades, frente a unos grupos criminales que pasan de un país a otro para burlar los sistemas de justicia. Aunque esta idea no es nueva y existen compromisos adquiridos por diferentes Estados para responder de manera conjunta y coordinada, así como políticas que expresan la necesidad de fortalecer la cooperación en la lucha contra esta amenaza, no se ven resultados serios y propositivos que reflejen una adecuada implementación de actividades, ni medidas concretas sobre el tema.

En Colombia, como iniciativa de la Policía Nacional, nace Ameripol, o Comunidad de Policías de América, con la intención de encontrar un espacio de colaboración enfocado en el intercambio de conocimientos y experiencias, en lo que respecta al crimen organizado (Policía Nacional de Colombia, s.f.). Hoy hacen parte de esta organización 30 cuerpos de Policía y 20 organismos observadores, y se encuentran avanzando en el fortalecimiento de alianzas estratégicas y de interacción (Lince, 2014); sin embargo, este tipo de iniciativas, generadas desde la institucionalidad, carecen del apoyo y el fortalecimiento que merecen por parte del Estado, ya que en algunos casos ha faltado el manejo político adecuado para proveer los recursos y las capacidades necesarios para desarrollarse como una organización de judicialización internacional.

En esa misma línea de esfuerzo continuo y permanente, la Policía Nacional creó el Sistema Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, con el objeto de fortalecer la cooperación institucional, la coordinación y la articulación de esfuerzos para afectar de manera integral las organizaciones criminales (Policía Nacional de Colombia, 2018). Este enfoque continúa con la misma línea de políticas anteriores: atacar a los generadores de violencia y, por medio de este, tratar de reducir los índices de la misma. Aún le faltan el direccionamiento estratégico y el enlace interinstitucional desde el más alto nivel para que, de forma paralela,

a la vez que se ataca el generador de violencia, se generen soluciones para reducir la vulnerabilidad social y evitar que los nacionales sean atraídos por la ilegalidad.

La política de seguridad y defensa vigente tiene un enfoque dirigido al sector defensa, y aunque, de forma general, habla de promover la coordinación, la cooperación y la integración de las instituciones, no es clara ni específica en el suministro de tareas a los diferentes sectores del Estado. En ese sentido, se convierte en un esfuerzo unitario y solitario por parte de sector defensa, que se ve reflejado en las iniciativas que se han venido manejando y planteando desde las FF. MM. y la Policía Nacional.

Es de carácter imperativo continuar y apoyar la construcción, la formulación y la implementación de la estrategia integral contra el crimen organizado, la estrategia integral de lucha contra la extracción ilícita de minerales y la estrategia integral de lucha contra el narcotráfico, como respuesta de trabajo integral direccionado desde el ejecutivo, para afrontar las amenazas desde un enfoque multidimensional.

Para terminar, tras la revisión teórica de fuentes, y a manera de resultado analítico, dentro de la construcción de la estrategia para combatir el crimen organizado transnacional hay unos puntos clave, que es necesario tener en cuenta, y que deben ser analizados al realizar la metodología de construcción de la estrategia propuesta por Ballesteros, como: la acción decidida en el desarrollo de estrategias de cooperación internacional, la constitución de unidades especializadas de fiscales y jueces en crimen organizado, el fortalecimiento de los controles migratorios, financieros, tributarios y de aduana, la lucha frontal contra la corrupción, la cooperación para realizar operaciones que incluyan no solo la captura de los delincuentes, sino el desmantelamiento definitivo de sus estructuras financieras, buscar medidas sancionatorias diferenciales de traficantes frente a otros miembros de la cadena de producción del narcotráfico y la interacción y el compromiso de generar estrategias generales por parte de todos los sectores del Estado para mitigar las vulnerabilidades de la sociedad frente al llamado de la delincuencia.

AUTORES

Vicente Torrijos

Profesor titular de la Escuela Superior de Guerra y Profesor Adjunto del W. J. Perry Center para Estudios Hemisféricos de la Defensa en Washington D. C. ORCID: 0000-0003-3837-6196

Juan Guillermo López Vera

Aspirante a doctorado, con una investigación sobre desigualdad y violencia en el Instituto de Estudios Latinoamericanos en la Freie Universität Berlin, con maestría en Planeación Regional del Karlsruher Institut für Technologie y pregrado en Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario de Bogotá. ORCID: 0000-0002-2183-8967

Henry Cancelado Franco

Profesor investigador en la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” para el Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional (CSEDN). Estudiante del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Magíster en Análisis de Problemas Contemporáneos de la Academia Diplomática de San Carlos, Colombia. Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá. Correo: Henry.cancelado@esdegue.edu.co. ORCID: 0000-0002-5756-0856

Juan Martín Londoño

Politólogo, economista y profesor asistente de la Universidad del Rosario. Joven investigador de la Alianza Economía Formal e Inclusiva. Orcid 0000-0003-0773-9046

Armando Borrero

Investigador del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional en la Escuela Superior de Guerra. Magíster en Defensa y Seguridad Nacional en la Escuela Superior de Guerra, tiene una Especialización en Derecho Constitucional en la Universidad Externado de Colombia y un Pregrado de Sociología en la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá. Correo: armando.borrero@esdegue.edu.co ORCID: 0000-0003-0984-7147.

William Sierra

Profesor investigador de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, para el Centro de Estudios Estratégicos sobre la Seguridad y Defensa Nacional (CSEDN). Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra, “General Rafael Reyes Prieto”. Correo: William.Sierra@esdegue.edu.co. ORCID No 0000-0002-0640-7907.

Marco Antonio Muñoz

Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” y abogado de la Universidad La Gran Colombia. Correo: marco.muñoz@esdegue.edu.co. ORCID No 0000-0001-9223-3022.

Raúl Fernando Arteaga Beltrán

Estudiante de Maestría de Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova”, Colombia. Oficial del Ejército Nacional de Colombia de grado Mayor. Especialidad de Aviación. Piloto Militar de

Helicóptero UH-60L y S-70i. Piloto de Pruebas de Mantenimiento y Administrador de Mantenimiento Aeronáutico del United States Army Aviation Center of Excellence. Especialista en Administración y Conducción de Unidades Militares y en Administración de Recursos Militares para la Defensa Nacional del Centro de Educación Militar del Ejército Nacional de Colombia. Correo: arteaga.raulfer@yahoo.com

Jonnathan Jiménez Reina

Candidato a doctor en Seguridad Internacional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Estudiante de Maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional de los Conflictos Armados de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Investigador Asociado de MinCiencias. Asesor de la Vicedirección de Investigación de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Docente de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Escuela Militar de Cadetes “General José María Córdova” y Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia “Brigadier General Ricardo Charry Solano”. Correo: jonnathan.jimenez@esdegue.edu.co. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9042-834X>

REFERENCIAS

- ABC. (2018, 21 de noviembre). El presidente se enfrenta también con la CIA y el Ejército. <https://bit.ly/3bCrhBJ>
- Acevedo Vélez, J. (2017). *Del UTI POSSIDETIS IURE a la Corte Interamericana de la Haya: La decadencia de la diplomacia colombiana en la Defensa del Territorio*. <https://doi.org/10.21501/23394536.2597>.
- Alda, S. (2017). Buen gobierno y cultura de la legalidad, componentes esenciales de las políticas de seguridad contra el crimen organizado. En C. Sampo & V. Troncoso, (comps.). *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, Facilitadores y Reacciones, 2017* (pp. 123-153). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Álvarez, C., & Zambrano, J. (2017). Globalización desviada: plataforma de convergencia criminal. En C. Álvarez (Ed.). *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia, 2017* (pp.249-304). Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”.
- Álvarez, J. (2015). *La lucha contra el narcotráfico en Colombia: el Cartel de Medellín*. Universidad Pablo de Olavide. https://www.academia.edu/23489717/La_lucha_contra_el_narcotr%C3%A1fico_en_Colombia_el_Cartel_de_Medell%C3%ADn
- Aranda, G., & Salinas, S. (2017). Paradiplomacia aymara: Empoderamiento en la frontera. *Estudios Fronterizos*, 18(35), 90-106. <https://doi.org/10.21670/ref.2017.35.a05>

- Arteaga, F., & Fojon, E. (2007). *El planeamiento de la Política y Seguridad de España*. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”.
- Atehortúa, A. & Rojas, D. (2008). El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos. *Historia y espacio*, 4(31), 5-20.
- Bagley, B. (1989). Colombia y la guerra contra la droga. *Política Exterior*, 3(11), 183-208. <http://www.jstor.org/stable/20642856>
- Bailey, J. (2011) Plan Colombia and the Mérida Initiative: Policy Twins or Distant Cousins? En I. Morales (Ed.). *National Solutions to Trans-Border Problems? The Governance of Security and Risk in a Post-NAFTA North America*, 2016 (pp. 149-160). Routledge.
- Ballesteros, M. (2016). *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Ministerio de Defensa de España.
- Barnett, R., & Ahmed, R. (2008). *From great game to grand bargain*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2008-11-01/great-game-grand-bargain>
- Barrera, F., Riveros, Á., & Ospina, J. (2017). Convergencia de la seguridad en Colombia: terrorismo y delincuencia organizada. En C. Alvarez, *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 591-641). Escuela Superior de Guerra.
- BBC. (2012, 6 de agosto). Egypt Israel border attack leaves ‘eight gunmen dead’. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-19144906>
- BBC. (2019, 31 de julio). Tareck El Aissami: EE.UU. incluye al ministro de Venezuela en la lista de los 10 más buscados por narcotráfico internacional. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49186405>
- BBC News. (2020, 27 de marzo). Coronavirus: Estados Unidos supera a China y se convierte en el país con más contagios de covid-19 confirmados. <https://bbc.in/33UsxxF>
- Beaufre, A. (1977). *Introducción a la Estrategia*. Rioplatense.
- Bello Arellano, D. (2012). Alianza Estratégica Aymaras sin Fronteras: Una respuesta territorial a los desafíos de la “gloalización.” *Tinkazos*, 15(32), 147-164. <http://www.scielo.org.bo/pdf/rbcst/v15n32/v15n32a09.pdf>

- Beck, U. (2004). *Poder y contra-poder en la Era global*. Paidós.
- Bracho, W. (2008). Vuelos ilícitos desde Venezuela. *El Nacional*.
- Bronner, E., & Feiser, E. (2019, 16 de abril). *Mercenaries, spies, and double agents gather en masse in Bogotá*. <https://bloom.bg/37yBA9h>
- Buzan, B. (1991). *People, states and fear*. Hertfordshire Harvester Wheathef.
- Buzan, B. W. (1998). *Security Analysis: Conceptual Apparatus*. Lynne-Rienner.
- Buzan, B., & Weaver, O. (2003). *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge University Press.
- Celí, P. (2015). La seguridad Multifuncional en la región. En M. Alda & S. De Sousa (Comps.). *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación, 2015* (pp. 13-29). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Celis, L. (2015). El problema de una frontera: el contrabando. *Libre Pensador*.
- Clausewitz, C. (2005). *De La Guerra*. La Esfera de los Libros.
- CIA. (2020). *The World Factbook*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- CNMH. (2013). *Guerrilla y Población Civil: Trayectoria de las FARC 1949-2013*. CNMH.
- Crandall, R. (2002). *Driven by Drugs: U.S. Policy toward Colombia*. Lynne Publishers.
- Croda, R. (2018, 25 de octubre). Los narcos mexicanos imponen su ley en Colombia. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/presencia-de-carteles-mexicanos-en-colombia-es-un-problema-de-seguridad-nacional-284974>
- Cohen, R. (2001). *Cooperative security: New horizons for international order*. George C. Marshall European Center for Security Studies.
- Comando Sur de Estados Unidos. (2018). *Panamax 2018*. <https://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/PANAMAX-2018/>
- Consejo Nacional Electoral. (s.f.). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. <https://bit.ly/2EajD6u>

- Dean, L. (2014, 16 de septiembre). Why are Sinaloa Cartel World's most powerful gangsters? *International Business Times*. <https://www.ibtimes.co.uk/why-are-sinaloa-cartel-worlds-most-powerful-gangsters-1465574>
- Defensa.com. (5 de noviembre de 2019). *Brasil y Perú ampliaron su cooperación en materia de defensa*. <https://www.defensa.com/brasil/brasil-peru-ampliaron-cooperacion-materia-defensa>
- Diehl, P. F., Goertz, G., & Saeedi, D. (2005). Theoretical specifications of enduring rivalries: applications to the India–Pakistan case. En T. V. Paul, *The India-Pakistan Conflict: An Enduring Rivalry* (pp. 27-53). Cambridge University Press.
- Dishman, C. (2016). Terrorist and Criminal Dynamics. En H. Matfess, & M. Miklaucic, *Beyond Convergence World Without Order* (pp. 137-154). National Defense University.
- Dorado, F. (2019, 30 de octubre). ¿Santander de Quilichao y el Cauca se convertirán en el Culiacán y el Sinaloa colombianos? *Las dos orillas*. <https://www.las2orillas.co/santander-de-quilichao-y-el-cauca-se-convertiran-en-el-culiacan-y-el-sinaloa-colombianos/>
- DW. (27 de marzo de 2020). Recompensa por Maduro: un golpe de dudoso efecto. <https://bit.ly/2wOiBcS>
- El Espectador*. (2012, 29 de septiembre). *Cartillas militares para la paz*. <https://bit.ly/32nxD6V>
- El Espectador*. (2020, 11 de febrero). “Un paro armado no demuestra voluntad de paz”: Gobierno sobre diálogos con Eln. <https://bit.ly/2HidN1a>
- El Imparcial*. (2019, 18 de octubre) ¿Cuál es la historia del cartel de Sinaloa? *Periódico digital El Imparcial, versión México*. <https://www.elimparcial.com/mexico/Cual-es-la-historia-del-cartel-de-Sinaloa-20191018-0105.html>
- El Territorio*. (2004, 17 de mayo). *Inician ejercicios militares entre la Argentina y el Brasil*. <https://www.eltterritorio.com.ar/inician-ejercicios-militares-entre-la-argentina-y-el-brasil-2543803732471614-et>
- El Tiempo*. (2020a, 11 de junio). Detienen en Valledupar a sargento activo de Ejército de Maduro. <https://bit.ly/2AEbLIH>

- El Tiempo*. (2020, 20 de julio). Los videos del emisario del Eln jurando lealtad total a Nicolás Maduro. <https://bit.ly/3k35yHI>
- Enciclopedia Britannica. (2020). *Sinai Peninsula*. <https://www.britannica.com/place/Sinai-Peninsula>
- Enciso, F. (2015). *Nuestra historia narcótica*. Debate.
- Faundes, C. (2009). Sobre los principios de la guerra irrestricta. *Cuaderno de difusión. Pensamiento de Estado Mayor* (30), 34-45.
- Fazio, H. (2013). *El estudio del presente y sus dilemnas*. Uniandes.
- Ferrato, A. (2014). Crimen organizado e inteligencia estratégica: desafíos para el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* (15), 55-70.
- France 24*. (2020, 14 de febrero). ELN: ¿qué tan poderosa es la guerrilla que anunció un paro armado en Colombia? <https://bit.ly/2ODDKMj>
- Fuerza Aérea Brasileña. (2018). *Crusex*. <http://www2.fab.mil.br/cruzex2018/index.php/en/cruzex-en>
- Fundación Pares. (2018). *Las fronteras colombianas en el posconflicto*. <https://pares.com.co/2018/04/30/las-fronteras-colombianas-en-el-postconflicto/>.
- Fundación Pares. (2020). *Sin Dios ni ley: un análisis de la situación de seguridad en la frontera colombo-venezolana*. <https://www.pares.com.co/post/sin-dios-ni-ley-un-informe-de-la-violencia-en-la-frontera>
- Garay, C. (2012). Las carreras armamentistas navales entre Argentina, Chile y Brasil (1891-1923). *Historia Crítica*, 39-57.
- Gerstein, D. M., Adler, A., Davenport, A. C., Grill, B., Kadlec, A., & Young, W. (2018). Managing International Borders: Balancing Security with the Licit Flow of People and Goods. *Perspective*.
- Global Firepower. (2020). *Global Firepower Index*. <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>
- Gómez, O. A., & Gasper, D. R. (2013). *Human Security: A thematic guidance note for regional and national human development report teams*. ISS Staff Group 2: States, Societies and World Development. UNDP - United Nations Development Programme. <http://hdl.handle.net/1765/50571>

- Grupo Bit Business Analytics. (s.f.). *Análisis de datos ¿Cuántos datos se producen en un minuto?* <https://bit.ly/31idn4t>
- Gustavsen, K., Sodahlon, Y., & Bush, S. (2016). Cross-border collaboration for neglected tropical disease efforts—Lessons learned from onchocerciasis control and elimination in the Mano River Union (West Africa). *Globalization and Health*, 12(1), 44. <https://doi.org/10.1186/s12992-016-0185-5>
- Liddell Hart, B. (2018). *La estrategia de aproximación indirecta*. Nook Press.
- Hernandez, C. G., Kim, E. M., Mine, Y., & Xiao, R. (2019). Human Security in East Asia: Beyond Crises. En *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia* (pp. 1–19). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-95240-6_1
- Hernández, I. (2015). World politics of security: Global cooperation facing the predominance of geopolitics. XII Forte de Copacabana Conference International Security. A European-South American Dialogue. KAS - CEBRI.
- Horst, H. A., & Taylor, E. B. (2014). The role of mobile phones in the mediation of border crossings: A study of Haiti and the Dominican Republic. *The Australian Journal of Anthropology*, 25(2), 155–170. <https://doi.org/10.1111/taja.12086>
- Human Right Watch. (2020). *‘Los guerrilleros son la policía’: Control social y graves abusos por parte de grupos armados en el departamento colombiano de Arauca y el estado venezolano de Apure*. HRW.
- Human Rights Watch. (2019). *La guerra en el Caatatumbo*. Estados Unidos.
- India Times. (2018, 13 de julio). India-China troops face-off near Line of Actual Control in Ladakh. <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/india-china-troops-face-off-near-line-of-actual-control-in-ladakh/articleshow/48937565.cms>
- Infobae. (2019, 4 de agosto). Colombia. <https://bit.ly/2uDyqBW>
- Infobae. (2020, 16 de marzo). Colombia: capturan al jefe de una banda criminal que traficaba armas y coca a los Estados Unidos. <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/03/16/colombia-capturan-al-jefe-de-una-banda-criminal-que-trafficaba-armas-y-coca-a-los-estados-unidos/>

- Infobae*. (2020b). Cómo Venezuela se convirtió en el refugio del narcotráfico y el contrabando colombiano. <https://www.infobae.com/america/venezuela/2018/05/31/como-venezuela-se-convirtio-en-el-refugio-del-narcotrafico-y-el-contrabando-colombiano/>
- Infobae*. (2020, 12 de julio). Tras la confirmación de contagios en la cúpula chavista, Nicolás Maduro dijo que Venezuela sufre “una invasión” de coronavirus desde Colombia. <https://bit.ly/3j1apJx>
- Infobae*. (2020, 17 de enero). Venezuela. <https://bit.ly/38n0ici>
- InSight Crime*. (2019b, 29 de marzo). *Cartel de Sinaloa*. <https://es.insightcrime.org/mexico-crimen-organizado/sinaloa-cartel-perfil/#>
- InSight Crime*. (2019a). Venezuela: ¿Un Estado Mafioso?. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/venezuela-estado-mafioso-2/>
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2004). Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional. *Cuadernos de Estrategia*, Prólogo.
- Israel and Egypt. (1979, 26 de marzo). *Peace Treaty*. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/EG%20IL_790326_Egypt%20and%20Israel%20Treaty%20of%20Peace.pdf
- Israel y Egipto. (1978, 17 de septiembre). *Camp David Accords*. <http://www.acpr.org.il/publications/books/42-Zero-camp-david-accords.pdf>
- Jaramillo, F. (2016). *Constitución, democracia y derechos*. Dejusticia.
- Jordán, J. (2015). *Introducción a la inteligencia en el ámbito de seguridad y defensa*. Universidad de Granada.
- Jordán, J. (2018, 12 de diciembre). *No es una nueva Guerra Fría. Son conflictos en “Zona Gris”*. <https://bit.ly/2AGy00C>
- Kurowska-Pysz, J., Szczepańska-Woszczyzna, K., Štverková, H., & Kašík, J. (2018). The catalysts of cross-border cooperation development in euroregions. *Polish Journal of Management Studies*, 18(1), 180–193. <https://doi.org/10.17512/pjms.2018.18.1.14>
- La Nación*. (1997, 15 de octubre). *Ejercicios militares con Brasil*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/ejercicios-militares-con-brasil-nid78812>

- La Nación*. (2018, 28 de agosto). *Las razones por las que John McCain pidió que Trump no asistiera a su funeral*. <https://bit.ly/2UNrKdF>
- La Vanguardia*. (2019, 27 de septiembre). *Iván Duque denuncia en la ONU al gobierno venezolano por “narcoterrorista”*. <https://bit.ly/3d-Jh0Wf>
- Liddell Hart, B. (1974). *Estrategia de Aproximación Indirecta*. Rioplantense.
- Linares, R. (2019). Seguridad y política fronteriza: una mirada a la situación de frontera entre Venezuela y Colombia. *Revista Universidad Externado*, 135-156.
- Lince, B. L. (2014, agosto) Cooperación policial entre Colombia y Centroamérica y el Caribe: El Crimen Organizado y el accionar de Ameripol bajo el enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica. *Revista digital de Historia y Arqueología desde el caribe colombiano*, (23), 1-24.
- Livandovschi, R. (2017). Cross-border tourism and its significance for tourism destinations. *Eastern European Journal for Regional Studies (EEJRS)*, 3(1), 31-40. https://fu-berlin.hosted.exlibrisgroup.com/permalink/f/1v8ht1v/TN_ceil_s565186
- López, J. (2017). *La inteligencia y su actual relación con la seguridad*. Wolters Kluwer.
- Mcdermott, J. (2018). La Nueva Generación de narcotraficantes colombianos post-FARC “Los Invisibles”. *InSight Crime*.
- Maldonado, J. M. (2018). *El Catatumbo: estrategia militar por encima de desarrollo rural. Estudio de caso: Víctor Ramón Navarro Serrano, alias Megateo*. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/110/11058502010/11058502010.pdf>.
- Martin, S. (2019, 6 de junio). *Así opera Hezbolá en Venezuela: El Aissami y Nasr al Din son piezas clave*. <https://es.panampost.com/sabrina-martin/2019/06/06/asi-opera-hezbola-en-venezuela/>
- Medina, C. (2012). Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado. En Medina, C. (comps.). *El prisma de las seguridades en América Latina. Escenarios regionales y locales, 2018* (pp. 139-170). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- Mendiola, I. (2019). El despliegue fronterizo en el contexto de la Unión Europea bajo el actual ethos securitario. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 39-60.
- Mesa-Lago, C. (2019, 29 de enero). *Trump: dos años de (no) política exterior*. <https://bit.ly/2R0mJ0m>
- Mihalka, M. (2005). Cooperative Security in the 21st Century. *Connections*, 4(4), 113-122. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26323201>
- Miranda, B. (2019, 18 de julio). Cuál es el poder de los Narcos mexicanos en Colombia: “Actúan como empresarios que invierten en una franquicia”. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49013151>
- Mölder, H. (2006). NATO's role in the post-modern European: Security environment, cooperative security and the experience of the Baltic Sea Region. *Baltic Security & Defence Review*, 7-33.
- Moloeznik, M., & Portilla, R. (2017). Narcotráfico como principal manifestación del Crimen Organizado en México. En Sampo, C. y Troncoso, V. (comps.). *El Crimen Organizado en América Latina: Manifestaciones, Facilitadores y Reacciones, 2017* (pp. 213-249). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Montes, E., Garavito, A., & Pulido, C. (2010). El comercio Colombo-Venezolano: características y evolución reciente. *Borradores de Economía no. 602*.
- Moodie, M. (2000). *Cooperative security: Implications for national security and international relations*. Sandia.
- Moonasar, D., Maharaj, R., Kunene, S., Candrinho, B., Saute, F., Ntsahalintshali, N., & Morris, N. (2016). Towards malaria elimination in the MOSASWA (Mozambique, South Africa and Swaziland) region. *Malaria Journal*, 15(1), 419. <https://doi.org/10.1186/s12936-016-1470-8>
- Morffe, M. (2016). La violencia y el fin del conflicto colombiano en la frontera colombo-venezolana, oportunidades y retos para el desarrollo. *Aldea Mundo*, 59-68.

- Naciones Unidas. (2020). Récords de cultivo de hoja de coca, nuevos cárteles y aumento de la violencia: la droga en América Latina. *Noticias ONU*. <https://news.un.org/es/story/2020/02/1470231>.
- Naucke, P. (2009). La política de seguridad democrática en Colombia. *Diálogo Político* (4), 175-190
- Netzer, G. (1999). *A generic model for cooperative border security*. Sandia.
- New York Times*. (2014, 26 de septiembre). *India and China Step Back From Standoff in Kashmir*. <https://www.nytimes.com/2014/09/27/world/asia/india-china-ladakh-dispute.html>
- Nossa, I. C., & Valencia, A. (2019). *Grupos armados entre Colombia y Venezuela: desbordes y retos*. <https://zero.uexternado.edu.co/grupos-armados-entre-colombia-y-venezuela-desbordes-y-retos>
- Organización de Naciones Unidas. (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Naciones Unidas.
- ONU. (2018). *Good Practices in the Area of Border Security and Management in the Context of Counterterrorism and Stemming the Flow of "Foreign Terrorist Fighters"*. https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/goodpractices_bsm_english_2018_0.pdf
- ONU. (2020). *África*. <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/afrika/index.html>
- Osorno, D. (2011). *El Cartel de Sinaloa. Una historia del uso político del narco*. Grijalbo.
- Osorno, D. (2019, 8 de noviembre). Diego Osorno narra la historia del Cartel de Sinaloa. *Noticieros Televisa-Es la Hora de Opinar* [Video]. <https://noticieros.televisa.com/videos/cartel-sinaloa-historia-narrada-diego-osorno/>
- Otálvaro, A. F. (2004). La seguridad internacional a la luz de las estructuras y las dinámicas regionales: una propuesta teórica de complejos de seguridad regional. *Desafíos*, 11, 222-242.
- Paul, T. V. (2005). Causes of the India–Pakistan enduring rivalry. En T. V. Paul, *The Indian-Pakistan Conflict: An Enduring Rivalry* (pp. 3-26). Cambridge University Press.

- Payá Santos, C. A., & Sillari, G. (2018). *La inteligencia y su actual relación con la seguridad*. Wolters Kluwer.
- Patiño, L. (2012). *Las BACRIM un desafío para el nuevo gobierno*. Centro de Estudios de Política y Relaciones Internacionales CEPRI. Universidad Pontificia Bolivariana. <https://cepri.upb.edu.co/index.php/politica-urbana/las-bandas-criminales-un-desafio-para-el-nuevo-gobierno>
- Peru21. (2011, 22 de diciembre). Perú y Brasil firman un acuerdo estratégico de cooperación militar. <https://peru21.pe/lima/peru-brasil-firman-acuerdo-estrategico-cooperacion-militar-8672-noticia/?ref=p21r>
- Pizarro, E. (1990). La insurgencia armada. En F. Leal, & Z. León, *Al filo del caos*. IEPRI de la Universidad Nacional y Tercer Mundo Editores. Policía Nacional de Colombia. (s.f.). *Unidad Ameripol Colombia-UNA Colombia*. <https://www.policia.gov.co/ameripol>
- Policía Nacional de Colombia (2018). *Sistema Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado*. Policía Nacional. <https://policia.gov.co/file/157849/download?token=jjf1s9bY>
- Posada, J. D. (2019, 29 de agosto). Major Implications of Former FARC Leadership Returning to War. *InSight Crime*. <https://www.insight-crime.org/news/analysis/major-implications-of-farc-leadership-returning-to-war/>
- Pradeep, S. (2019). *Game theory, Strategies and the convoluted triangle-India, Pakistan, Kashmir*. Leibniz Information Centre for Economics. Real Academia Española & Asociación de Academias de la Lengua Española. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.^a ed.). Recuperado el 12 de mayo de 2020, de <https://dle.rae.es> (Versión digital 23.4 actualizada en 2020).
- Ramírez, S. (2005). Las relaciones exteriores de Colombia y Venezuela desde una perspectiva hemisférica. *Revista Universidad Externado*.
- Ramírez, S. (2008). Las zonas de integración fronteriza de la comunidad andina: Comparación de sus alcances. *Estudios políticos*, 135-169.

- Ramos, J. (2012). Gestión de una política de seguridad ciudadana en la frontera de México con los Estados Unidos bajo la Iniciativa Mérida. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 93-97.
- Reina, M., & Ramírez, T. (2018). Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela. *Fedesarrollo*.
- Representación de España en la OTAN. (2015, 20 de abril). *¿Qué es la Alianza Atlántica, qué es la OTAN?* <https://bit.ly/3dKV0cj>
- Restrepo, A. M. (2013). *Protestas en el Catatumbo: ¿y la historia?* <https://core.ac.uk/download/pdf/35219154.pdf#page=18>.
- Revista Semana*. (2019). Cómo fue el inicio de las FARC. <https://www.semana.com/educacion/articulo/la-historia-de-las-farc/467972/>
- Reyes, G. (2001, junio). Teoría de la Globalización: Bases fundamentales. *Revista Tendencias de la facultad de ciencias económicas y administrativas, Universidad de Nariño*, 2 (01), 43-53. https://www.researchgate.net/publication/26420626_Teoria_de_la_globalizacion_bases_Fundamentales
- Rivera, C. J. (2011). El crimen Organizado. *Instituto de Estudios en Seguridad Guatemala*. https://www.galileo.edu/ies/files/2011/04/EL_CRIMEN_ORGANIZADO-IES.pdf
- Rocha, R. (2001). Antecedentes y perspectivas del narcotráfico en Colombia: una mirada a las políticas. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 33(126), 59-109.
- Rosen, J., & Zepeda, R. (2014). La guerra contra las drogas en Colombia y México: estrategias fracasadas. *Ánfora*, 21(37), 179-200. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3578/357833888008>
- Rosen, J., & Zepeda, R. (2016). La guerra contra las drogas y la cooperación internacional: el caso de Colombia. *Revista CS*, 18, 63-84. <http://dx.doi.org/10.18046/recs.i18.1848>
- Rosner, M. (2020). *War and Peace*. <https://ourworldindata.org/war-and-peace>
- Russell, R., & Tokatlián, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (104), 157-180.

- Salazar, M. (2012). La guerra de los carteles. En A. Ávila, *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. Corporación Nuevo Arco Iris y Random House Mondadori.
- Salisbury, D. S., Antelo Gutiérrez, L. A., Pérez Alván, C. L., & Vela Alvarado, J. W. (2010). Fronteras Vivas or Dead Ends? The Impact of Military Settlement Projects in the Amazon Borderlands. *Journal of Latin American Geography*, 49-71.
- Santiago, J., & Alegría, A. (2010). El conflicto colombo venezolano y la construcción de escenarios desde la teoría de juegos. *Revista de Ciencias Sociales*, (52), 97-124
- Sarno, E. (2017). Cross-border Inter-Adriatic Cooperation: A Case Study. *Eastern European Countryside*, 23(1), 103-117. <https://doi.org/10.1515/eec-2017-0005>.
- Scheller, A., & Lugo, E. (2019, 13 mayo). Conceptualización del Crimen Organizado y su regulación en la legislación Penal Colombiana. *Revista Nuevo Foro Penal*, 15(92), 276-310.
- Semana. (2018, 29 de enero). Carteles mexicanos los nuevos dueños de la coca. <https://www.semana.com/nacion/articulo/carteles-mexicanos-los-nuevos-duenos-de-la-coca/555306>
- Senra, R. (2017, 6 de mayo). *Los ejercicios militares "inéditos" que tendrán lugar en la triple frontera entre Brasil, Colombia y Perú con la participación de Estados Unidos*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39826017>
- Szmigiel-Rawska, K. (2016). Sustainability of cross-border cooperation: PHARE CBC partnership development paths. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 513-526. <https://doi.org/10.1177/0969776414526734>
- Tikkanen, A. (2019, 16 de mayo). Cartel de Sinaloa. En *Encyclopædia Britannica, inc*. <https://www.britannica.com/topic/Sinaloa-cartel>
- Times of India*. (2013, 26 de abril). China's Ladakh intrusion well-planned, but govt playing it down. <https://timesofindia.indiatimes.com/india/Chinas-Ladakh-intrusion-well-planned-but-govt-playing-it-down/articleshow/19733737.cms?referral=PM>

- Times of Israel*. (2012, 21 de septiembre). Israeli soldier, Netanel Yahalomi, killed by terrorists in gunfight at Egyptian border; three terrorists killed. <https://www.timesofisrael.com/terrorists-engage-idf-in-heavy-gunfire-along-egyptian-border/>
- Troncoso, V. (2017). Crimen organizado en Latinoamérica: Historia y Transformaciones. En C. Sampo & V. Troncoso (Comps.), *El crimen organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones, 2017* (pp. 41-87). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Unión Africana. (2017). *African Union Border Governance Strategy Draft*. <https://www.peaceau.org/uploads/2018-06-14-aubgs-e.pdf>
- Unión Africana. (2020). *About the African Union*. Obtenido de <https://au.int/en/overview>
- Univisión Noticias*. (2014, 22 de febrero). El Cartel de Sinaloa, su historia criminal en el mundo del Narcotráfico. <https://www.univision.com/noticias/noticias-de-mexico/el-cartel-de-sinaloa-su-historia-criminal-en-el-mundo-del-narcotrafico>
- United Nations General Assembly (UNGA). (2012). *Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, A/RES/66/290*. United Nations. https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/290&Lang=S
- UNODC. (2004). *Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000*. <https://bit.ly/2zr2L8Y>
- UNTOC. (2019). *UNODC Centroamérica y El Caribe*. <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>
- Vargas, A. (2000). Es necesario avanzar en la construcción del Estado-Nación. *Aseduis no. 4*, 122.
- Valdez, C. (2019, 28 septiembre). Breve historia de la seguridad nacional. *Confabulario, El Universal*. <https://confabulario.eluniversal.com.mx/mexico-seguridad-nacional/>
- Vanguardia*. (2019, 14 de octubre). “Cartel de Sinaloa” estaría reclutando menores en el Cauca. <https://www.vanguardia.com/colombia/cartel-de-sinaloa-estaria-reclutando-menores-en-el-cauca-MD1544248>

- Vensky, H. (2012). *Als die Welt Peter Fechter an der Mauer sterben sah. Zeit Online.* <https://www.zeit.de/wissen/geschichte/2012-08/peter-fechter-mauer-flucht-opfer/komplettansicht>
- Vega Fernández, E. (2011). Los conflictos armados africanos: la confrontación interior. *África ¿nuevos escenarios de confrontación?*, 19-88.
- Williams, P. (2016). The global crisis of governance. En H. Matfes, & M. Miklaucic, *Beyond convergence, world without order* (pp. 21-45). Center for Complex Operations. Institute for National Strategic Studies. National Defense University.
- Yepes, D. E. (2013). Los complejos de seguridad regional en América Latina: Colombia y la securitización de la ayuda oficial para el desarrollo. *Analecta Política*, 4(5), 371-387.
- Zhang, J., Dong, J.-Q., Li, J.-Y., Zhang, Y., Tian, Y.-H., Sun, X.-Y., ... Cai, T. (2016). Effectiveness and impact of the cross-border healthcare model as implemented by non-governmental organizations: case study of the malaria control programs by health poverty action on the China-Myanmar border. *Infectious Diseases of Poverty*, 5(1), 80. <https://doi.org/10.1186/s40249-016-0175-0>



ESCUELA SUPERIOR
DE GUERRA
"General Rafael Reyes Prieto"
Colombia

ISBN 978-958-42-9988-8



9 789584 299888 >